

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU
Kansantaloustieteen laitos



JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINNAN RAHOITUS SUOMESSA

Julkishyödykkeiden teorian näkökulmasta

HELSINGIN
KAUPPAKORKEAKOULUN
KIRJASTO

10162

Kansantaloustiede
Pro Gradu -tutkielma
Ville Pohjanheimo k71359
Kevät 2006

Hyväksytty laitoksen johtajan päätöksellä 18 / 5 2006

arvosanalla HYVÄ (70 p.)

PROF. JUUSO VÄLIMÄKI VTT JUHA-PEKKA NIINIMÄKI

Selvitän tutkimuksessani, miten julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoitus on Suomessa hoidettu ja perusteltu historiallisesti, miten tämä rahoitusmalli suhtautuu nykyaikaiseen digitalisoituun yleisradiotoimintaan ja, miten rahoitus tulisi nykytilassa hoitaa kansantaloustieteen teorian perusteella.

Käyn olemassa olevan ja vaihtoehtoiset rahoitusmallit läpi vertaillen niiden hyviä ja huonoja puolia, samalla sivuten laajempaa kysymystä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan julkishyödykkeen ominaisuudet täyttävän osan tarkkaa määritelmää. Tutkimuksessa käymäni keskustelu kiinnittyy historialliseen taustaansa yleisradiotoimialan laajahkon talouteen ja sääntelyyn keskittyvän historian avulla.

Tutkimuksen lopputuloksena Yleisradio Oy:n koko toiminta ei ole julkishyödykkeen ehtoja täyttävää, eikä se siten tarvitse julkista rahoitusta. Ehdotankin Yleisradion ohjelmatoiminnan eriyttämistä kaupallisesti tuotettavaan osaan ja ei-kaupalliseen julkishyödyke osaan. Ei-kaupallisen osan ohjelmien tulee tukea ja täydentää kaikkien kaupallisten toimijoiden ohjelmatoimintaa ja sen ohjelmien tulee olla julkishyödykkeitä. Ei-kaupallisen toiminnan paras rahoitustapa on verotus. Historiasta havaitsen kilpailun tai sen uhan johtaneen aina Yleisradio Oy:n toiminnan laajentumiseen ja siten kuluttajien valinnanvaran kasvuun ja kilpailunäkökohdista ehdotankin lisätutkimusta julkisen palvelun rahoituksen eriyttämiseen Yleisradio Oy:stä.

Avainsanat: kansantaloustiede, excludable julkishyödyke, julkinen palvelu, yleisradio, televisio, digitalisointi

Sisältö

1 Johdanto	1
2 Yleisradiotoiminnan historia	2
2.1 Toiminnan lähtökohdat	2
2.2 Yleisradion siirtyminen valtio-omisteiseksi	6
2.3 Sodan jälkeinen aika ja televisio	8
2.4 Toiminnan kaupallistuminen	10
2.4.1 Television rahoitus ja MTV	10
2.4.2 Kaupallinen radiotoiminta	12
2.4.3 Kaapeli ja kolmas kansallinen kanava	14
2.5 Digitalisointi	16
2.5.1 Taajuuksien jako	17
2.5.2 Rahoitus	19
2.5.3 Tulevaisuus	21
3 Yleisradiotoiminnan rahoitusvaihtoehdot	21
3.1 Julkishyödykkeiden ominaisuudet	22
3.1.1 Määrittely	22
3.1.2 Kysyntä ja tarjonta	23
3.2 Yleisradiotoiminta julkishyödykkeenä	26
3.2.1 Suomalaisen julkisen palvelun kuvaus	26
3.2.2 Julkisen palvelun julkisen rahoituksen logiikka	29
3.3 Yleisradiolle ehdotetut rahoitusmuodot	33
3.3.1 Rahoituksen rakenne nyt	34
3.3.2 Televisiomaksu	35
3.3.3 Verotus	38
3.3.4 Mainosrahoitus	40
3.3.5 Maksullinen televisio	41
3.3.6 Yhteenveto	42
4 Johtopäätökset	44
5 Lähteet	46
A Liite: Lupamäärien hinta- ja määräkehitys	51
B Liite: Digitv:n kanavat ja näkyvyys	55

1 Johdanto

Yleisradiotoimintaa, eli äänen ja kuvan lähettämistä ilman yli yhdeltä toimijalta useille vastaanottajille, on ollut Suomessa jo yli 80 vuotta. Yleisradiopalveluiden kuluttajien määrä on kehittynyt hyvin harvoista käytännössä kaikkiin kansalaisiin. Nykyään radio- tai tv-vastaanotin on Suomessa käytännössä joka kodissa ja, yhä lisääntyvässä määrin, myös useissa taskuissa.

Yleisradiotoiminta jaetaan käytännössä rahoitusmuodon mukaan kaupalliseen ja ei-kaupalliseen julkisen palvelun yleisradiotoimintaan. Jako on ongelmallinen, koska kaupallinenkin toiminta voi täyttää julkisen palvelun määritelmän, joka itsessään on hyvin laaja. Julkisen palvelun määritelmä vaihtelee maittain, mutta yleensä siihen luetaan riippumattomuus, kansanvaltaisten arvojen tukeminen, koko maan kattavat lähetykset, kielten ja kulttuurin edistäminen, vähemmistöjen palvelu ja laaja ohjelmatarjonta (Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) 2001b).

Julkinen palvelun rahoitetaan useissa Euroopan maissa nimensä mukaisesti julkisista varoista, joka pääsääntöisesti tarkoittaa televisiomaksurahoitusta. Isossa-Britanniassa BBC:n julkinen rahoitus perustellaan ennen kaikkea yleisradiotoiminnan markkinahäiriöillä (market failure) (Davies 1999, 10) vastoin kuin Suomessa, jossa julkista rahoitusta ei yleensä perustella taloudellisilla lähtökohdilla.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminta on aina ollut Suomessa Yleisradio Oy:n yksinoikeus ja -vastuu, jota alan muut toimijat on viime vuosiin asti lailla tai muilla keinoin velvoitettu tukemaan. Aikojen saatossa toiminnan taloudellinen merkitys on kasvanut niin, että Suomessa Yleisradio Oy:n vaatima vuosittainen taloudellinen panos on nyt lähes 400 miljoonan euron luokkaa.

Samaan aikaan ala on suurten muutosten kourissa. Yleisradiotoiminta ja erityisesti televisiotoiminta on muuttumassa yhteismitalliseksi muun digitaalisen toiminnan kanssa tavalla, jonka vaikutukset ulottuvat julkisen palvelun yleisradiotoiminnan julkisen rahoituksen perusteluihin. Kansantaloustieteellisesti merkityksellisimpiä muutoksia on televisiotoiminnan

digitalisoituminen ja muuttuminen excludable julkishyödykkeeksi, joka muissa maissa käydyssä tieteellisessä keskustelussa yhdistetään julkisen rahoituksen pienempään tarpeeseen (mm. Mason 2004, Armstrong & Weeds 2005). Koska yleisradiotoiminnan järjestelyssä on kuitenkin suuria eroja maiden välillä, johtuen eri maiden sääntelyjärjestelmien eroista, (Brown & Cave 1992) kansainvälinen keskustelu täytyy sovittaa kussakin maassa olevaan järjestelmään. Tällaista tutkimusta kansantaloustieteellisestä keskustelusta ei tietääkseni Suomessa ole tehty.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten julkisen palvelun yleisradiotoiminta tulisi Suomessa rahoittaa kansantaloustieteen julkishyödykkeiden teorian perusteella ja kuinka nykyiseen malliin on tultu. Edelliseen tavoitteeseen pyritään tutkimalla Yleisradio Oy:n tehtäviä, miten ne perustellaan ja miten perustelut suhtautuvat julkishyödykkeiden teoriaan ja yleisradiotoiminnasta käytyyn kansainväliseen keskusteluun. Jälkimmäiseen tavoitteeseen pyritään tutkimalla yleisradiotoiminnan historiaa Suomessa ja kuinka ratkaisuihin, kuten Yleisradion monopoliasemaan, päädyttiin. Tämän tiedon turvin tulevaisuus on mahdollista nähdä oikeassa valossa.

Tutkimus on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä käyn läpi yleisradiotoiminnan historian Yleisradio Oy:n perustamisesta radion ja television liberalisoinnin kautta tulevaisuuden näkymiin. Toinen osa käsittelee julkishyödykkeiden teorian, yleisradiotoiminnassa huomioitavat kansantaloustieteelliset erityisnäkökohdat sekä kuinka toiminta on suomessa rahoitettu nyt ja lähitulevaisuudessa. Hahmottelen lopuksi kuinka toiminta tulisi rahoittaa ja järjestää uudessa toimintaympäristössä.

2 Yleisradiotoiminnan historia

2.1 Toiminnan lähtökohdat

Paikallis- ja harrastelijaradiotoimintaa on ollut Suomessa jo 1920-luvun alusta lähtien. Toiminta oli tuolloin tiukasti säädeltyä niin lähettäjiä kuin kuuntelijoidenkin suhteen, mutta silti vuonna 1924 paikallisia yleisradio-

asemia oli jo suurimmissa kaupungeissa yhteensä 75. Toki vain muutamalla oli merkittävä kuulijakunta. Yksityiset radioasemat olivat pääasiassa yhteydenpitovälineitä, eivätkö tiedotusvälineitä, ja niitä oli maassa tuohon aikaan 1254. (Yleisradion historiatoimikunta 1996a, 18-20)

O.Y. Suomen Yleisradio – A.B. Finlands Rundradio perustettiin 29.5.1926 ja sen ensimmäinen radiolähetys oli kolme kuukautta myöhemmin 9.9.1926. Osakeyhtiö oli yksityisomisteinen ja sen suurimmat omistajat olivat merkittäviä suomalaisia yhtiöitä ja yhdistyksiä, kuten Suomen Radioyhdistys ry, Kulutusosuuskuntien keskusliitto, Suomen osuuskauppojen keskusliitto, Vainvienti-osuusliike Valio ja Suomen pankki (yhteensä 247/500 osaketta). (mt. 13,23) Useimpien osakkaiden investoinnin syyksi arvioitiin kuitenkin myöhemmin ennemminkin hyväntekeväisyys tai mainostarkoitukset kuin rahan tekeminen (mt. 79). Yhtiön tarkoitus yhtiöjärjestyksen mukaan oli ”harjoittaa yleisradiolähetystä Suomessa” ja ”edistää radiotoimintaa.” Tarkoituksena oli siis valtakunnallinen toiminta, jollaista ei maassa vielä ollut. (mt. 20,23)

Radion leviäminen oli hidasta. Radiolaitteiden vaatima sähköverkko oli olemassa vain maan rannikkoalueilla ja sisämaan suurimmissa kaupungeissa (mt. 17). Ohjelmien laatu oli vaihtelevaa ja radiolaitteet kalliita. Lisäksi kuunteluluvan hankkiminen oli yksityishenkilölle hankalaa. Kuuntelijoiden etua ajamaan ja myös kuuntelulupien hankkimista helpottamaan perustettiin sittemmin tärkeässä roolissa ollut yllä mainittu Suomen Radioyhdistys ry. Yhdistys auttoi jäseniään kuunteluluvan hankinnassa ja ylläpiti itse yhtä maan merkittävimmistä asemista. (mt. 19-20) Kuunteluluvat myönsi aluksi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö ja vuoden 1927 radiolain jälkeen posti- ja lennätinhallituksen radiolupakonttori (myöhemmin radiolupajaosto, televisiolupajaosto, televisiolupakeskus ja viimein tv-maksuhallinto). Kuuntelulupien tuotto jaettiin valtion ja yleisradiotoimijoiden kesken. Suomen Yleisradio sai ensimmäisenä sopimusvuotena (1928) 85 %:ia kerätyistä varoista, mutta seuraavana vuotena vain puolet. Osuus vaihteli tuolla välillä vuoteen 1934 asti, jolloin Yleisradio siirtyi valtion omistukseen, jonka myötä se sai kaikki lupatulot. (mt. 127-128)

Suomen Radioyhdistyksen piirissä toimi maan johtavia radioalan asiantuntijoita, akateemisia ja kaupallisia, jonka takia valtioneuvosto pyysi yhdistykseltä vuonna 1923 lausunnon kahteen saamaansa hakemukseen valtakunnallisesta yleisradiotoimiluvasta. Yhdistys ei puoltanut tai vastustanut hakemuksia lausunnossaan, mutta esitti toiveita yleisradio-toiminnan järjestämisestä. Yhdistys toivoi valtion olevan mukana radio-toiminnassa välineistön hallitsijana ja toiminnan valvojana. Valtion keskeistä roolia perusteltiin sillä, että yleisradiolla on "arvaamattomia mahdollisuuksia mitä erilaatuisimpien tiedotusten ja uutisten nopeana levittäjänä," jonka voi rivien välistä vapaasti tulkiten arvata tarkoittavan sekä radion mahdollista strategista tärkeyttä valtion johdolle, että kuvaavan epäilyksiä toiminnan moraalisia ja siveellisiä vaikutuksia kohtaan. Radioyhdistys suositteli myös lupamaksuihin perustuvaa rahoitusta. Lupamaksurahoituksen nähtiin seuraavan siitä, että "radiolla on myös merkitystä sivistyksellisten ja ajanvieteohjelmien välittäjänä." Radio nähtiin siis kuulihoita viihdyttävänä ja hyödyttävänä laitoksena, jonka kuuntelijat voisivat täten rahoittaa sen toiminnan. Perinteisemmän aikalaisnäkökulman mukaan radio oli vain viestintäväline tai uutisten välityskanava. Yhdistys myös erityisesti painotti, että pyrkimyksiä monopolisoida toimintaa tulee vastustaa. (mt. 20-21)

Valtio seurasi pääasiassa Suomen Radioyhdistyksen neuvoja ja hyväksyi yhden hakemuksen ilman yksinoikeutta. Lähetyksaseman rakentamista ja toimintaa valtio tyytyi vain valvomaan. Hakemuksessa pyydetty mainostusoikeus myönnettiin "sopivaisuuden rajoissa" ja lisärahoitusta oli mahdollista kerätä kuuntelumaksuilla. Hyväksytty hakija ei kuitenkaan kyennyt aloittamaan toimintaansa annetussa kuuden kuukauden määräajassa, joten lupa raukesi. (mt. 21) Ilmeisesti toiminnan aloitus ei onnistunut rahoittajien puutteen takia (Mikkonen 1987, 8).

Samaan aikaan vuoden 1924 kuluessa Helsingin Sanomalehtimiesyhdistyksen asettama komitea tutki yleisradiokysymystä yhdessä radioliikkeiden ja muun muassa lennätinhallituksen, kulkulaitosministeriön ja puolustusvoimien edustajien kanssa. Komissio, joka loppuvaiheissaan nimesi itsensä *väliaikaiseksi radiokomissioksi*, esitti yleisradioyhtiön muodoksi mo-

nopolia, ei-kaupallista ja ei-poliittista luonnetta (Yleisradion historiatoimikunta 1996a, 21). Muoto oli käytännössä kopioitu Isosta-Britanniasta. (mt. 126)

Väliaikainen radiokomissio suositteli, että radiota ei saisi käyttää yksityisiin taloudellisiin tarkoituksiin tai mainostukseen. Mainoskiellon (ja politiikan välttämisen) yhteydessä painotettiin, että yleisradion välittämän tiedon tulee olla objektiivista, asiallista ja kansaa valistavaa. Tulkitsen komission rivien välissä tässä sanovan kaupallisuuden, kuten myös politiikan, tahraavan välineen ja vähentävän sen uskottavuutta. Toisaalta voisi kuvitella, että sanomalehdistön huolestuminen mainosmarkkoistaan – radion pelättiin nopeutensa takia syrjäyttävän lehdet uutisten välittäjänä – saivat ne painostamaan komission suosittelemaan mainoskieltoa. Tämä tuskin kuitenkaan oli mahdollista, koska sanomalehdistön painoarvo komissiossa ei ollut suuri. Monopolisuositus perusteltiin yrityksen taloudellisen tilan turvaamisella. Radion taloudellisesta kannattavuudesta ei oltu varmoja ja monopolitoiminta oli yritykselle kannattavin muoto. (Tulppo 1976, 34-36) Myös Ison-Britannian päätös perustaa vain yksi yleisradioyhtiö oli merkittävä. BBC:n monopoliin johti mm. Yhdysvaltojen kokemukset vapaasti kilpailtujen radiotaajuuksien kaoottisuudesta (BBC Corporation 2006). Radiokomissio ehdotti vielä lopuksi, että valtio huolehtisi lähetyksien toiminnasta – ilmeisesti asemien vaatimien taloudellisten panostusten vuoksi. (Tulppo mt. 34-36)

Osaksi ehdotuksen seurauksena syntyi viiden puolueen edustajien jättämä toivomusaloite. Aloitteessa ehdotettiin lakia, jossa määrättäisiin lupamaksujen suuruus ja niiden mahdollinen jako valtion ja ohjelman lähettäjän kesken. Aloitteessa valtio ottaisi hoitaakseen lähetyksensä ja ehdotettiin, että ohjelmayhtiö koottaisiin eri kulttuurityöalojen edustajista. Hallituksen 8.3.1926 antama vastaava esitys radiolaiksi hyväksyttiin 17.1.1927 lisäyksellä lupamaksuja hoitavan radiorahaston perustamisesta. Laki säädettiin loppujen lopuksi varsin nopeasti kun ottaa huomioon, että toivomusaloitteen ja lain hyväksymisen aikana maassa oli kolme eri hallitusta. Lakiehdotus itse tehtiin kokonaisuudessaan pikatahdilla Kallion toisen hallituksen aikana vuonna 1926. (mt. 36-39)

Kun radiolaki viimein hyväksyttiin, O.Y. Suomen Yleisradio – A.B. Finland Rundradio oli ollut olemassa liki kahdeksan kuukautta ja lähettänyt ohjelmaa viiden kuukauden ajan. Varoja se oli hankkinut myymällä kuuntelulupia omassa toimipisteessään. Se oli ostanut sen suurimman yksityisen omistajan, Suomen Radioyhdistyksen, ohjelmatoiminnan ja paikallislisenssiomistajien kanssa se oli käynyt neuvotteluja siitä, millä ehdoilla asemat saisivat lähettää sen ohjelmia. Tavoitteena oli saada mahdollisimman laaja kuuntelijakunta. Radiolain vielä edetessä eduskunnassa, valtio päätti jo 30.10.1926 rahoittaa uuden suuren lähetysaseman rakentamisen. Tämän Lahden suuraseman kuuluvuusalue kattoi valmistuttuaan 25 %:a Suomen pinta-alasta ja kuuntelualueella asui 60 %:a väestöstä. Suomen Yleisradio Oy sai yksinoikeuden sen käyttöön vaikka sillä ei ollutkaan monopolioikeutta radiotoimintaan. (Yleisradion historiatoimikunta 1996a, 47-48, Tulppo mt. 49-53)

2.2 Yleisradion siirtyminen valtio-omisteiseksi

Radion merkitys tiedonsiirto- ja propagandavälineenä kiteytyi nopeasti toiminnan laajentuessa ja erityisesti Neuvostoliiton toimia seurattaessa. Yleisradiotoiminnan tiukempi kontrollointi rupesi näyttämään Suomen valtionhallinnolle ilmeisesti parhaimmalta vaihtoehdolta. Kun yhtiö 1929 päätti olla radioimatta kieltoain 10-vuotisjuhlaa 1929, jossa puhui muun muassa pääministeri Oskari Mantere, se sai osakseen ankaraa kritiikkiä lehdistössä, joka johti eduskunnassa toivomusaloitteeseen ”Maan yleisessä radiotoiminnassa esiintyneiden epäkohtien poistamisesta” (Yleisradion historiatoimikunta 1996a, 69-70)

Aloitteessa valiteltiin, kuinka Yleisradio ei ole riittävästi tukenut ”kansan siveellistä kehitystä” ja että Yleisradion hallinnossa olivat liiaksi valalla ”humaaniselle valistustyölle vieraat laitokset,” jolla viitattiin selvästi osakkeista valtaosan omistaviin kaupallisiin yrityksiin. Epäkohdat ehdotettiin korjattavaksi siirtämällä yleisradiotoiminta valtion hoidettavaksi. Siirrosta ei aloitteen mukaan aiheutuisi merkittäviä lisäkuluja, mutta sen sanottiin lisäävän valtion mahdollisuuksia valvoa, ettei yleisradiota käy-

tettäisi puolueellisesti tai valtion etuja vahingoittavasti. (mt. 70)

Yhtiön johtokunta reagoi aloitteeseen suosittelemalla hallintoneuvostolle osakeyhtiön purkua ja toimintojen siirtämistä valtion hoiviin. Yhtiön toiminnallinen johtokin siis piti toimintojen siirtoa valtiolle parhaana tapana järjestää yleisradiotoiminta. Hallintoneuvosto kuitenkin päätyi kannattamaan voimassa olevaa järjestelyä pienillä muutoksilla yhtiön johdossa. (mt. 71-74)

Eduskunnassa toivomusaloitteen pohjalta ei päästy yhteisymmärrykseen, mutta pyydettiin hallitusta asettamaan komitea pohtimaan kysymystä. Komitea julkaisi mietintönsä vuoden päästä ja päätyi suositteluun O.Y. Suomen Yleisradio – A.B. Finlands Rundradion toimiluvan jatkon sitomista yhtiön uudelleenjärjestelyyn niin, että valtio siirtäisi omistamansa yleisradioasemat yhtiölle vastineeksi 145/150 osasta yhtiön osakepääomaa. Mikäli yhtiö ei suostuisi järjestelyyn, komitea suositteli uuden yhtiön perustamista halutulla yhtiöjärjestyksellä ja Yleisradion toimiluvan peruuttamista. (mt. 75-80)

O.Y. Suomen Yleisradio – A.B. Finlands Rundradio vastusti erityisesti mietinnön suositusta yhdistää radiotoiminnan tekninen (eli lähetys) ja ohjelmapuoli, mutta kulkulaitosministeriön päädyttyä kannattamaan esitystä vuoden 1934 alussa, yhtiön hallintoneuvoston enemmistö tyytyi pienin muutosvaatimuksin kannattamaan esitystä ainoana realistisena. Päätöksen seurauksena pidetyissä yhtiökokouksissa uusi yhtiöjärjestys hyväksyttiin ja yrityksen nimi muutettiin muotoon Suomen Yleisradio Oy. (mt. 78-80)

Lopputuloksena radiolaissa säädettiin, että valtion tulee omistaa osakeista vähintään 90 %:a. Samalla radiolähetysverkko, jakeluverkko, siirtyi Yleisradion omistukseen komitean mietinnön mukaisella osakekaupalla ja kuuntelulupatulot ruvettiin tulouttamaan kokonaisuudessaan yhtiölle (mt. 85-86). Suomen Yleisradion Oy sai monopoliaseman vuoden -34 ja -35 vaihteessa kun uuteen toimilupasopimukseen lisättiin ehto, että valtio sitoutuu olemaan myöntämättä yleisradiotoimilupia muille yrittäjille. Vuoden -34 radiolain seurauksena Yleisradion hallintoneuvoston valitsi yhtiökokouksessa käytännössä valtio, jota edusti kulkulaitosministeriö. Vuon-

na 1946 tähän tuli ns. Lex Jahvetin myötä se muutos, että valtion yhtiökokouksessa käyttämät äänet siirrettiin eduskunnan päätäntävaltaan. (Tulppo mt. 114, 215)

Valtion omistukseen siirtymisen jälkeen Yleisradion asema vakiintui ja toiminnan myrskyt johtuivat poliittisista tuulista ja Yleisradion kulloisistakin tavoista esittää asiat: toisinaan oikeisto oli arvostelijoiden mielestä liikaa äänessä, toisinaan taas vasemmistolaiset ajatukset. Hallintoneuvoston painosti johtokuntaa omia poliittisia ideologioitaan vastaavasti, mutta Yleisradion hallintoa uudelleenjärjesteltiin kunnolla seuraavan kerran kuitenkin vasta 90-luvun alussa.

2.3 Sodan jälkeinen aika ja televisio

Yleisradion kuuntelijamäärien kasvu oli vakaata sotaa edeltäneen ja koko sodan ajan. Sota-aikana kasvua edisti palvelun tärkeys ja suhteellisesti halventuva lupamaksu: elinkustannusindeksin tuplaantuessa lupamaksu ei muuttunut. Yhtiön taloudellinen asema ei tästä vaarantunut, koska palkankorotuspaineet pysyivät kurissa työllistettyjen asevelvollisten ja lottien avustuksella. (Yleisradion historiatoimikunta 1996a, 250-251)

Tilanne muuttui sodan jälkeen kun patoutuneet taloudelliset ongelmat rupesivat purkautumaan. Ongelmat olivat kuitenkin ennalta hyvin tiedossa. Inflaation siirtyminen palkkoihin ennakoitiin ja kuuntelumaksuja nostettiin vuoden 1945 aikana kaksi kertaa (120 mk:sta 300 mk:aan). Hintojen ja palkkojen edelleen noustessa, korotukset jatkuivat niin, että vuoden 1949 alusta lupa maksoi jo 700 mk:aa; sotaa edeltävään 100 markan lupamaksuun verrattuna siis seitsemänkertainen hinta. Suhteessa yleiseen hintojen kehitykseen, korotukset olivat maltillisia: elinkustannusindeksi kohosi vuosien -39 ja -49 välillä kahdeksankertaiseksi. Korotuspaineita hyljensi ennen kaikkea ostettujen lupamaksujen määrän kasvu. Vuoden 1949 lopussa lupamaksun haltijoita oli 662 068 eli noin kuudenneksella kansalaisista. Luku oli Euroopan maiden keskitasoa: Ruotsi ja Tanska johtivat tilastoja vajaalla kolmanneksella kansalaisistaan kun Islanti ja Iso-Britannia olivat kolmas ja neljäs noin neljänneksellä kansalaisistaan. (mt. 278-279).

Kuuntelijamäärien kasvu oli Yleisradiolle välttämätöntä, jotta sen talous pysyisi terveellä pohjalla. Erityisesti koska radioverkon kehittäminen ja sen muuttaminen ULA-muotoiseksi (lyhytaaltoiseksi, FM-radioksi) tuli toisen maailmansodan jälkeen välttämättömäksi pitkien ja keskipitkien taajuuksien (AM-radio) ruuhkautuessa taajuuskilpailun myötä kuuntelukelvottomiksi (Tulppo mt. 232-233). Pitkiä ja keskipitkiä taajuuksia käyttävät AM-lähetykset kantavat riittävällä lähetysteholla teoreettisesti maailman ympäri ja se oli siksi ylivoimainen propagandaväline, jota käytettiin runsaasti rautaesiripun molemmiin puoliin.

Koska taajuusalue on rajallinen ja se oli jaettu kansainvälisissä sopimuksissa maiden kesken, heikompien, pienempien ja kauempana olevien maiden taajuuksia oli poliittisesti halvinta väärinkäyttää omiin tarkoituksiin (esimerkiksi propagandaan). Suomessa toimivien radioasemien kuuntelu muuttuikin ajan myötä yhä hankalammaksi muiden maiden lähetysten häiritessä yhä enemmän kotimaan kanavia. ULA-taajuudet ratkaisivat tämän ongelman mm., koska niiden kantama on lyhyempi. Yleisradio rakensi ULA-verkon kattamaan 95 % kansalaisista vuosina 1951-57, joka ponnistuksena osaltaan hidasti yhtiön siirtymistä televisiotoimintaan.

Näköradion koelähetykset alkoivat suurissa maissa jo 30-luvulla, mutta sota viivästytti tuotteen kehitystä. Toisaalta toisen maailmansodan tarpeisiin koulutetut suuret määrät radio- ja tutkainsinöörejä nopeuttivat television kehitystä sodan jälkeen (McMann 2000). 40-luvun lopussa huomattavaa edistystä oli tapahtunut ja VTT arvioi 1949, että lähetykset täytyy aloittaa Suomessakin 5-10 vuoden sisällä. Yleisradion tekninen puoli halusikin jo 1950 aloittaa tekniikan kokeilun, mutta johtokunta ei löytänyt tarvittavia varoja. Ensin syynä oli ULA-verkon rakentaminen, sitten uusi radiotalo. Vielä vuonna 1955 jatkuvan rahapulan yhdeksi syyksi Ison-Britannian suurlähettiläs arvioi omassa raportissaan mahdollisesti johtuvan myös Yleisradion silloisen pääjohtajan kiinnostuksen puutteesta televisiota kohtaan. Isoa-Britanniaa asia kiinnosti, koska Neuvostoliitto oli ruvennut lähettämään Tallinnasta suomalaisillekin kohdistettua ohjelmaa vuodesta -54 lähtien. (Yleisradion historiatoimikunta 1996b, 109-115)

Yleisradion vastentahtoisuutta lisäsi Suomen laaja pinta-ala, harva asu-

tus ja alhainen elintaso, joiden arvioitiin tekevän tv-toiminnasta liian kallista. Uhka "vääränlaisen," eli Neuvostoliiton standardin mukaisen, televisiotekniikan yleistymisestä oli kuitenkin poliittisesti merkittävä ja pakkotti Yleisradion toimiin. (mt.) Myös Teknillisen korkeakoulun tv-kerhon ensimmäinen julkinen lähetys toukokuussa 1954 loi paineita Yleisradion televisiotoiminnalle: jos harrastelijat kykenivät tv-toimintaan, miksei Yleisradio. Kun Teknillisen korkeakoulun tv-kerho vakinaisti lähetyksensä 1956 kolme kertaa viikossa oleviksi ja rupesi rahoittamaan toimintaansa mainoksilla, Yleisradio huomasi olevansa kilpailutilanteessa. Teknillinen korkeakoulu perusteli toiminnan teknis-tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen sekä ammattikasvatuksen kannalta: tv-toimintaa tarvittiin tulevaisuudessa välttämättömien tv-insinöörien koulutukseen. Ennen vakinaisia omia lähetyksiään Yleisradio oli vastahakoisesti mukana toiminnassa, mutta irtautui yhteistyöstä kun sen omat kokeilut olivat edistyneet riittävän pitkälle. Vastahakoisuutta lisäsi tv-kerhon mainosrahoitteisuus, jota paheksuttiin Yleisradion päässä. (Lukkarinen & Nurmimaa 1988, 17-33)

2.4 Toiminnan kaupallistuminen

2.4.1 Television rahoitus ja MTV

Televisiotoiminta oli kalliimpaa kuin radiotoiminta, mutta myös kaupallisia tahoja enemmän kiinnostava. Ymmärrettiin, että kuva ja ääni yhdessä olisivat tehokas tapa mainostaa tuotteita. Yleisradiollekin mainonta oli, ainakin pakkotilanteessa mahdollinen, rahoitusvaihtoehto. Realistisempina rahoitusvaihtoehtoina Yleisradion johtokunta näki lupamaksurahoituksen ja valtion rahoituksen erityisen televisiolaitteveron muodossa tai sitten jonkin näiden yhdistelmän. Mikään yleinen vero ei tullut puheeksikaan. Televisioverkon ei oletettu lähitulevaisuudessa kattavan koko maata saati television olevan joka kodin laite. (Yleisradion historiatoimikunta 1996b, 116-117) Jälkikäteenkin tiedämme, että ensimmäisen kanavan lähetysverkko kattoi 97 %:ia kansasta 1965, jolloin televisiolupien määrä ylitti jo 700 000 (Hellman 1999, 110 ja lupatilastot liitteessä A).

Televisiolaitteiden erityisvero jätettiin pian pois laskuista sen toteutta-

misen vaikeuden vuoksi ja mainonta oli epämieluisa vaihtoehto. Jäljelle jäi vain lupamaksurahoitus, joka toiminnan käynnistysvaiheessa tarkoitti radiolupamaksun korotusta. Tämä herätti keskustelua epäoikeudenmukaisuutensa vuoksi: radiolupamaksujen käyttö television hyväksi oli kyseenalaista, varsinkin kun radio ei kunnolla toiminut koko maassa (ULA-verkon rakentaminen oli vielä kesken). Lupamaksujen lisäksi Yleisradio katsoi tarvitsevänsä valtion rahoitusta lähetyslaitteiston hankintaan ja verkon rakentamiseen. (Yleisradion historiatoimikunta 1996b, 116-117)

Kielteinen suhtautuminen mainontaan oli lähtöisin Yleisradion ei-kaupallisesta perinteestä ja myös ajatuksesta, että Yleisradiossa kerrottiin vain faktoja, joita mainokset eivät määritelmällisesti ole. Ajatus oli, että jos mainonta hyväksyttäisiin, se vaarantaisi Yleisradion objektiivisuuden, itsenäisyyden ja laadun. Tulkintani mukaan katsojat miellettiin huonoille vaikutteille alttiiksi, joita Yleisradion sivistysmission mukaisesti tuli näiltä suojella. Koska televisio tunnetusti oli radiota vaikuttavampi media, tuli lähetettävän materiaalin kanssa olla erityisen tarkkana. Ulkomaiset esimerkit (USA ennen kaikkea) olivat myös vakuuttaneet Yleisradion (muiden eurooppalaisten mukana), että kaupallisuuden mukainen ”katsojien kosiskele” johtaisi väistämättä ohjelmien tason laskuun. Osa huolista johtui ajalle tavanomaisesta ohjelmiin sisällytetystä mainonnasta, jota nykyään kutsuttaisiin piilomainonnaksi. Ohjelmien ja mainonnan erittely Ison-Britannian ITV:n mallin mukaan vähensi huolia mainonnan vaikutuksesta ohjelmiin. (mt. 118)

Teekkareiden tv-kerhon (tässä vaiheessa jo nimeltään TES-TV, myöhemmin Tesvisio Oy) toiminnan rahoitus mainoksin todisti mainosrahoituksen potentiaalin puolesta. Jo TES-TV:n ensimmäinen toimintavuosi oli voitollista ja mainostulojen määrä toisena toimintavuotena (1957) oli 6 miljoonaa markkaa, joka oli kolminkertainen ensimmäisen vuoden myyntiin. TES-TV:n toiminnan laajentaminen Turkuun ja Tampereelle johti teekkarit kilpailutilanteeseen Yleisradion kanssa, joka päättikin ruveta yksinoikeudella myymään ohjelma-aikaa erilliselle mainosrahoitteiselle tv-kanavalle.

Erillisen yhtiön luominen poisti suurimmat huolet mainonnan vaikutuksesta Yleisradioon ja mainonta-ajan tarjoaminen helpotti ajan myötä

TES-TV:n luoman avoimen kilpailutilanteen paineita. Tämän erillisen mainosrahoitteisen tv-kanavan perustivat, Suomen ilmoittajien johdolla, suomalaiset mainostajat ja mediayhtiöt vuoden 1957 keväällä nimellä Oy Mainos-Tv Reklam Ab (myöhemmin MTV Oy). Uusi yritys rupesi vuokraamaan Yleisradiolta lähetyssaikaa, jonka määrä sovittiin vuosittain, kuten myös ajan korvaus. (Yleisradion historiatoimikunta 1996b, 118-119) MTV, Yleisradion lähetysverkossa toimivana mainostelevisiona, syrjäytti muutamassa vuodessa TES-TV:n, joka kuitenkin ehti olla toiminnassa niin kauan, että yleisön piirissä oltiin totuttu kahden kanavan kilpailutilanteeseen. Kun Yleisradio viimein vuonna 1964 osti taloudellisissa vaikeuksissa olevan Tesvisio Oy:n, se vakuutti tekevänsä näin halusta turvata toisen kanavan olemassaolo. Sittemmin toisen asian oikeudenkäynnin yhteydessä Yleisradion entinen talousjohtaja paljasti, että todellinen strategia oli ollut kilpailijan poistaminen (HS 16.9.1967 pääkirjoitus teoksessa Lukkarinen ja Nurmimaa 1988, 163).

Kahden televisioverkon kilpailu jätti jälkensä Suomen televisiotoimintaan: 1959 Suomessa lähetettiin lähes kaksinkertainen määrä ohjelmatunteja Ruotsiin verrattuna, televisiolupien määrä suhteessa väkilukuun 60-luvun lopussa oli eurooppalaista huippuluokkaa ja Suomessa oli ensimmäisenä pohjoismaana kaksi kanavaa sekä poikkeuksellisesti kaupallista televisiotoimintaa. (Hellman 1999, 108-110)

2.4.2 Kaupallinen radiotoiminta

Yleisradion teettämien tutkimusten mukaan radiolle oli sijaa television rinnalla, mutta sen rooli oli muuttumassa huomion keskipisteestä taustamusiikin tarjoajaksi. Yleisradion radiotarjontaa laajennettiin ja kehitettiin tasaisesti tutkimustulosten mukaisesti television esiinmarssin ajan. Vuoden -77 radiolupamaksun lakkauttaminen – maksu yhdistettiin televisiomaksuun – oli ensiaskeleita radiotoiminnan uudelleen arvioinnissa. Valtioneuvosto antoi vuonna 1979 toimeksi selvityksen radio- ja televisiotoiminnasta. Selvityksen päälopputuloksia oli, että vaikka Yleisradio täytti valtakunnallisesti tyydyttävästi sille asetetut tavoitteet, paikallisesti useam-

pi toimija oli toivottavampi. Selvityksen ja siitä seuranneen julkisen keskustelun pohjalta tehtyjen lain muutosten jälkeen oli mahdollista myöntää paikallisia toimilupia yksityisille radioasemille, joiden oli sallittua rahoittaa toimintansa mainoksin. Laki oli kompromissi: vasemmisto ei olisi sallinut kaupallisuutta lainkaan ja halusi lisätä Yleisradion valtaa; oikeisto ei nähnyt mitään syytä jätetyillekään rajoituksille, kuten Yleisradion yksinoikeudelle valtakunnallisiin radiokanaviin. (Yleisradion historiatoimikunta 1996b, 365-366) Vuonna 1985 haettiin yli 250:ä toimilupaa ja se myönnettiin 23:lle paikallisradiolle (Soramäki 1989).

Yleisradion reaktio kaupallisiin paikallisradioihin oli oman paikallis- ja alueradiotoimintansa laajentaminen ja valtakunnallisten kanavien profilointi eri kuuntelijaryhmille. Yleisradio myös rupesi rakentamaan kolmatta valtakunnallista ULA-verkkoa, jolle Suomi oli saanut taajuudet vasta -84 ja joka otettiin tosissaan käyttöön 1990 kanavauudistuksen ja Radiomafian lanseerauksen myötä. (Yleisradion historiatoimikunta 1996b, 367-368)

Vaikka radion kuuntelu muuttui ilmaiseksi kuuntelumaksun lakkautuksen myötä, en tutkimuksissani löytänyt muutoksen aiheuttamaa keskustelua Yleisradion asemasta radiotoimijana tai sen rahoituksen muodosta. Yleisradio rahoitti radiotoimintansa televisiolupatuloista ja kaupalliset toimijat rahoittivat toimintansa mainonnalla. Toisin kuin myöhemmin television kanssa, kaupalliset radiokanavat eivät joutuneet rahoittamaan Yleisradiota toimilupamaksuilla tai vastaavilla maksuilla.

Selitystä, miksi paikallisradioilta ei silloin ruvettu vaatimaan vastaavaa toimilupamaksua kuin MTV:ltä silloin, en löytänyt. Mahdollista selitystä miettiessä on kuitenkin ehkä paikallaan muistaa, että tuolloin MTV:n Yleisradiolle suorittamien maksujen logiikkana oli eri kuin sen saatua oma itsenäinen olemassa olo oman toimiluvan turvin (1993 kanavauudistuksen jälkeen). MTV Oy maksoi tuolloin Yleisradiolle sen vuokraamasta ohjelmaajasta ja lähetysverkosta. Paikallisten radioasemien ei suunniteltu, eivätkä ne tulleetkaan, käyttämään Yleisradion lähetyskapasiteettia tai ohjelma-aikaa, joten niiden ei MTV:n perusteella olisikaan pitänyt maksaa toimilupamaksua. Vuonna 1998 lain valtion televisio- ja radiorahastosta (Säädös

745/1998) hyväksymisen myötä radiotoiminta siirtyi saman, liikevaihdosta määräytyvän, maksun piiriin kuin televisiotoimintakin. Muutos oli hetkellinen, koska 2002 radiotoiminta jälleen vapautettiin toimilupamaksuisesta sen pienen merkityksen vuoksi (Liikennevaliokunnan mietintö (LiVM) 5/2002 ja säädös 491/2002).

Syy televisiolupa- ja radiolupamaksun yhdistämiseen taas oli radiolupien valvonnan vaikeus ja pieni tarve. Radiolupamaksu piti suorittaa jokaisesta radiosta, joka ei kuunteluhetkellä sijainnut lupamaksun omistavassa taloudessa; siis mukaan lukien autoradiot ja vastaavat yhä yleisemmät kannettavat radiot. Määräysten rikkomiseen oli helppo syllistyä. Televisioluvat olivat myös ennen yhdistämistä radioluvan lisäosia, jota pidettiin huonona järjestelmänä. Lisäksi radiolupamaksun, 40 mk kappale, merkitys oli pieni ja vähenemässä, ja pelkän radioluvan tarvitsevia arvioitiin olevan vain vähän. Uudistuksen jälkeiset väri- ja mustavalkotelevisioiden lupamaksut olivat kotitalouskohtaisia, eikä niitä tarvinnut maksaa kuin yksi per vakinainen asuinpaikka (kuten nykyäänkin). (Mikkonen mt. 59)

2.4.3 Kaapeli ja kolmas kansallinen kanava

Yleisradion täydellinen monopoliasema kotimaisilla tv-markkinoilla ei säilynyt kauaa Tesvisio Oy:n oston jälkeen, vaikka monopoli murtui lopullisesti vasta 90-luvun alussa. Yleisradiotoiminnan uhkina nähtiin videonauhurit, kaapelitelevisio ja 80-luvun edetessä satelliittitelevisio. Uhattuna oli ennen kaikkea yleisradion rahoitusasema, koska vaihtoehtoiset kaupalliset kanavat vähensivät MTV:n mainostuloja ja heikensivät televisiolupamaksun legitimitettä. (Yleisradion historiatoimikunta 1996b, 388-409)

Kaapelitelevisiotoiminta käynnistettiin Suomessa 1973, mutta edistyminen oli aluksi hidasta teknisten vaikeuksien vuoksi. 80-luvun edetessä kaapelitelevisiotoiminta kuitenkin pääsi vauhtiin ja laajeni Helsingistä muihin suuriin kaupunkeihin. Yleisradio vastasi tähän ja muihin tunnistettuihin uhkiin perustamalla kolmannen kanavan. Kolmostelevisio oli yhteisyritys Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Nokia Oy:n kesken (60, 30 ja

10 %:n osuuksilla) ja sen oli alun perin määrä olla maksutelevisio, jonka katselu vaatisi salauksenpurkulaitteen. (mt.)

Kanava esiteltiin Yleisradion hallintoneuvostolle yhtiön tulevaisuuden ja Suomen elektroniikkateollisuuden kehittymisen kannalta tarpeellisenä uudistuksena. Kanavan ohjelmiston suunniteltiin olevan julkisen palvelun ohjelmapolitiikan ja ohjelmatoiminnan säännösten hengen mukainen. Todellisuudessa hankkeen vetäjille oli selvää, että kanavassa oli kyse Yleisradion taloudesta ja se tarkoitti kaupallisuutta. Yleisradion rahoituksen vaatimusten lisäksi kanavaa myytiin päättäjille myös Ison-Britannian Channel Fourin kaltaisena kulttuurikanava. Kolmostelevision ohjelmiston suunnittelussa Channel Fourin mallia seurattiin kuitenkin vain lähinnä siinä, että se perustui ulkopuolisiin ohjelmahankintoihin. Kolmostelevision kilpailijana lupaa uudelle kanavalle haki myös sanomalehtien tv-yhtiö. Yleisradio näki tuolloin tämän välittömänä uhkana sen silloiselle rahoitusjärjestelylle MTV:n kanssa. Sanomalehtien tv-yhtiö ei ehkä olisi ollut kontrolloitavissa MTV:n tavoin. (mt.)

Huomattavan kädenväännön ja keskustelun jälkeen, valtioneuvosto hyväksyi 1986 lupahakemuksen perustaa Kolmostelevisio, mutta vain jos ohjelmia ei suunnitelmien mukaan salattaisi parhaaseen katseluaikaan. Maksutelevisio käytännöllisen kieltämisen lisäksi toimilupa vaati, että Yleisradio rakentaisi lähetysverkon ”mahdollisimman suureksi” ja että vähintään 20 %:a kanavan tarjonnasta olisi kotimaista tuotantoa. Myöhemmin, MTV:n ottaessa kanavan haltuunsa, kotimaisen ohjelman vaadittu prosenttiosuus kasvoi 30:een. (mt.)

Pian tuli selväksi, että Kolmostelevisio kilpailu mainosrahoista aiheutti ongelmia MTV:lle, joka välitti ongelmansa Yleisradiolle vaatien entistä enemmän lähetyssaikaa. Tilanne raukesi pitkien neuvottelujen jälkeen 1989 siten, että Yleisradio myi MTV:lle Kolmostelevisio Oy:n omistusosuudestaan 30 prosenttiyksikköä (kauppa astui voimaan -90), jolloin Kolmostelevisiosta tuli MTV Oy:n tytäryhtiö ja MTV sai oman kanavansa. MTV:lle päätettiin kuitenkin olla myöntämättä omaa toimilupaa kymmeneen vuoteen. Tämän tarkoituksena oli jollain tavalla säilyttää MTV:n ja Yleisradion yhteys. Yleisradion hallintoneuvoston pääjohtaja Kiuru kuvaili ratkaisua

”pitkäkestoiseksi kansallista ohjelmatoimintaa palvelevaksi suomalaiseksi kompromissiratkaisuksi.” MTV sai lopulta toimilupansa kuitenkin jo 1993, samana vuonna kun se virallisesti lopetti toimintansa Yleisradion kanavilla ja lanseerasi oman MTV3:nsa. (mt.)

Kun Yleisradion asema kolmostelevisiota luodessa oli vielä keskeinen ja peräti aloitteellinen, neljäs valtakunnallinen kanava perustettiin noin kymmenen vuotta kolmannen jälkeen ja ilman Yleisradion osallisuutta (pikemminkin Yleisradio epäili hanketta, joka ei sille vaikuttanut järkevältä digitalisoinnin häämöttäessä). Monopoli oli hävinnyt MTV:n oman toimiluvan myötä.

2.5 Digitalisointi

1996 hallitus teki periaatepäätöksen radio- ja televisioverkon digitalisoinnista ja velvoitti Yleisradion suorittamaan. Taustalla oli Yhdysvalloissa ja muualla Euroopassa tehdyt vastaavanlaiset päätökset tai suunnitelmat. Digitalisoinnin oli tarkoitus vapauttaa silloin kovasti kysyttyä radiotaajuuskaistaa uusille palveluille ja samalla antaa piristysruiske viihde- ja elektroniikkateollisuudelle. Yhdysvalloissa väläyteltiin myös taajuusalueen huutokauppaamisesta saatavia tuloja. En tutkimuksissani saanut selvää, mihin taajuusalue Suomessa oli täsmälleen tarkoitus käyttää tai oliko tällaisista suunnitelmaa olemassa, mutta nyttemmin analogisen television varaama kaista ollaan ilmeisesti ainakin pääasiassa siirtämässä digi-tv:lle

Varmuutta koko taajuusalueen kohtalosta ei kuitenkaan ole tiedossa ennen kuin vuoden 2006 kesällä pidettävä radiotaajuuksista sopiva kansainvälinen konferenssi on päättynyt (Regional Radiocommunication Conference 2006 eli RRC-06). Suomen valtion tavoitteena on saada käyttöönsä kaikkiaan 9 kanavanippua eli taajuusaluetta mukaan lukien olemassa olevat 3 (käytössä oleva mobiili-digitv -kanava on virallisesti vain testi-käytössä, eikä sitä lasketa Suomen digi-kanavanippuihin). (Viestintävirasto 2005) Varovaisesti valtioneuvosto avasi toimilupahaun vain yhdelle uudelle kanavanipulle helmikuussa 2006. (LVM 2006)

Lopullinen päätös analogisten lähetysten lopettamisvuodesta eli kauan, mutta lopulta päädyttiin 2007 elokuun loppuun. Ajoituksen logiikana esitettiin pyrkimys olla nopeampi kuin useimmat, mutta hitaampi kuin nopeimmat. Näin päätettiin jotta Suomeen toivottu alan osaamiskeskittymä voisi oppia toisten virheistä, mutta silti olla edelläkävijä. Osaamiskeskittymä ei toteutunut ja digitalisointivauhtia on sittemmin kritisoitu hoppuiluna joissain piireissä (Kauppalehti Optio 15.9.2005.). Kritiikkiin on myös yhä helpompi yhtyä, kun on lähes varmaa, että Suomesta tulee ensimmäisenä maailmassa kokonaan digitaalisiin tv-lähetyksiin siirtynyt maa.

Yhdysvalloissa analogisia lähetyksiä oltiin alun perin lakkauttamassa Suomen aikataulua nopeammin, vuoden 2006 lopussa, mutta sittemmin päivämäärä on siirtynyt helmikuulle 2009. Vanhojen analogilähetystaajuuksien kerrotaan ohjautuvan kansalaisten turvallisuutta parantaviin palveluihin ja uusiin innovatiivisiin palveluihin (Federal communications commission), jonka perusteella taajuuksien käyttötarkoitus tai ostaja ei todennäköisesti ole selvillä Yhdysvalloissakaan. Analogiset lähetykset on lakkautettu kirjoitushetkeen mennessä vain joissain Saksan kaupungeissa. Useimmissa Euroopan maissa analogisten lähetysten lakkauttamispäivämäärää ei ole vielä päätetty tai sitä on siirretty myöhempään ajankohtaan (esimerkiksi Italia), mutta kokonaan digitaalseksi siirtyy ensimmäisenä Suomi 2007 lokakuussa. Seuraavana täysin digitaalseksi siirtyy suunnitelmien mukaan Saksa ja sitten Ruotsi. Muut Euroopan maat siirtyvät ennakkotietojen mukaan digitaaliseen järjestelmään EU komission vuonna 2005 antaman viimeisen analogisen lähetysvuoden 2012 mukaisesti (EU Communications committee 2006 ja EU Komissio 2005).

2.5.1 Taajuuksien jako

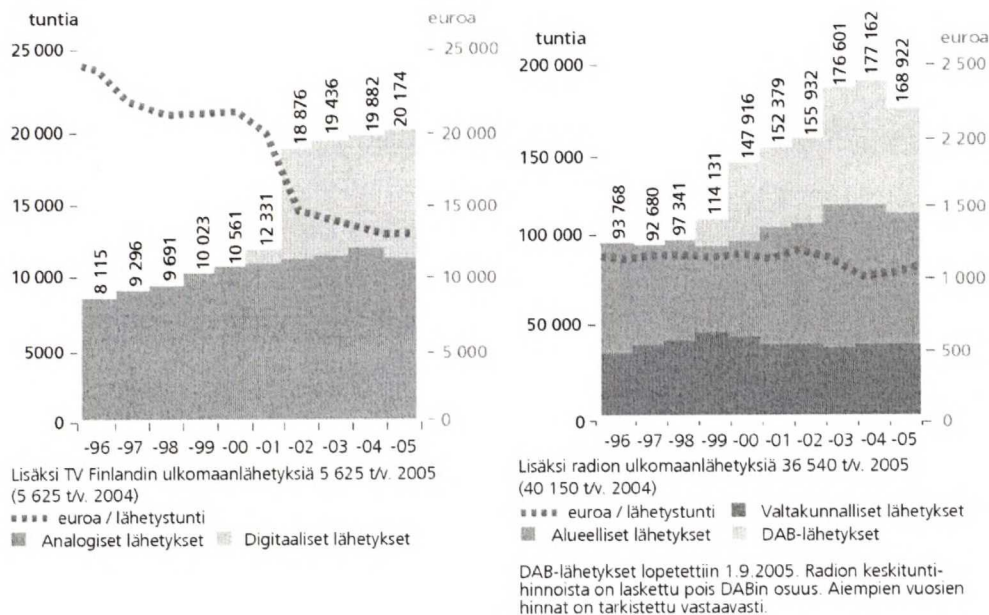
Suomelle on tällä hetkellä osoitettu kolmen ns. kanavanipun (myös multiplex tai MUX) verran digitv-taajuuksia, joiden lisäksi Viestintävirasto on määritellyt mobiilitelevisiion testikäyttöön neljännen taajuusalueen. Kanavanippu on Suomessa 8 MHz:n levyinen radiotaajuusalue, joka analogi-

sessä maailmassa kykeni välittämään yhden kanavan. Digitaalitekniikalla samaan taajuusalueeseen mahtuu useampi kanava, jonka takia siis puhutaan kanavanipuista. Yhteen nippuun mahtuvien kanavien määrä on jossain määrin mielivaltainen ja sitä voidaan myös muuttaa tietyissä rajoissa ilman muutoksia lähettävään tai vastaanottavaan laitteistoon. Kanavien määrä ei ole suoraan riippuvainen taajuusalueen koosta vaan ennemminkin kanavan halutusta kuvan- ja äänenlaadusta. Mitä heikompi kuvan- ja äänenlaatu sallitaan, sitä useampia kanavia mahtuu yhteen nippuun. Luonnollisesti taajuusalue kuitenkin rajaa lähetettävän datan määrää ja teknologia datasta saatavat tehot.

Suomessa ja yleensäkin Euroopassa päädyttiin (ainakin näin ensin) lisäämään kanavien määrää, käytännössä entistä vastaavalla kuvanlaadulla, kun taas Yhdysvalloissa, jossa oli jo vuosia oltu totuttu kanavapaljouteen, päätettiin digitalisoinnin mukana parantaa kuvanlaatua. Euroopan päätös lisätä kanavien määrää olemassa olevien kanavien kuvan- ja äänenlaadun sijaan johtui myös antenniverkon rajatusta tiedonsiirtokapasiteetista, jonka rajoittava vaikutus vähenee videonpakkausteknologioiden kehittyessä. Yhdysvalloissa antenniverkon rajoitukset eivät ole niin merkityksellisiä, koska valtaosa kotitalouksista on kaapeliverkossa. Euroopan televisio- ja radioliitto (European Broadcasting Union EBU) arvioi lähitulevaisuudessa videopakkausteknologian olevan sillä tasolla, että myös kuvaltaan tarkemmat televisiolähetykset (HDTV) sopivat nykyistä paremmin Euroopan antenniverkon kapasiteetin rajoituksiin (EBU 2006a), mutta luultavasti ei ennen vuotta 2008 (EBU 2004).

Yleisradio pyysi ja sai itselleen yhden avainnippun, jolla se välittää analogisesta maailmasta tutut vanhat kanavansa ja kolme uutta kanavaa: Yle24 uutiskanavan, Yle Teema kulttuurikanavan ja Yle FST ruotsinkielisen kanavan, jollaista oli haluttu perustaa käytännössä Yleisradion koko olemassa olon ajan (perustuen kaksikielisyyysvaatimuksiin laissa Yleisradiosta ja perustuslaissa). Loput kaksi kanavanippua jaettiin kaupallisille toimijoille toimilupahakemusten perusteella (kts. nykyinen jako liitteestä B).

Yleisradion reaktio digitv:n alkuaikojen lupauksiin uusista maksullisista ja ilmaiskanavista oli siis lisätä omaa tarjontaansa, kuten se teki aiem-



Kuva 1: YLE:n kustannukset per ohjelmatunti vuosina 1996-2005 televisiolle (vasemmalla) ja radiolle (oikealla). (Yleisradion vuosikertomus 2005)

min, VHS-tallentimien ja satelliittitelevision uhatessa, perustamalla Kolmostelevisio. Kuvassa 1 näkyy Yleisradion ohjelmatuntien kasvu vuodesta 1995. Ohjelmatuntien kasvu on tapahtunut samalla kun kustannuksia on leikattu merkittävästi.

2.5.2 Rahoitus

Osana digitalisoinnin mukanaan tuomia muutoksia, Yleisradio yhtiöitti ja sittemmin myi lähetinverkkonsa (Yleisradio 1998, 2000 ja 2003), joka oli ollut sen omistuksessa vuodesta 1934 asti, jolloin se oli siirretty valtiolta Yleisradiolle. Yhtiöitetty lähetinverkko, Digita Oy, oli tarkoitus myydä pois, koska tulevassa digitaalisessa lähetinverkossa sen omistaminen arvioitiin kilpailullisesti hankalaksi ja ennen kaikkea koska Yleisradio tarvitsi varoja digitalisointiin. Digita myytiinkin kahdessa erässä ranskalaisen TDF-yhtiön omistukseen ja ylläpidettäväksi noin 300 miljoonan euron

hinnalla. Digita Oy perii kaikilta verkkoa käyttäviltä yhtäläisesti maksun sen käytöstä. (Kauppalehti 22.9.2005)

Yleisradion tulevaa rahoitusasemaa heikensi tuolloin se, että tv-maksutulot eivät kasvaneet (eivätkä olleet kasvaneet merkittävästi melkein pariin vuosikymmeneen) ja että toimilupamaksujen väheneminen tai lakkautus oli uskottava uhka: kilpailuvirasto suositteli jo vuonna 1996 liikenne- ja viestintäministeriötä lakkauttamaan toimilupamaksun kilpailun esteenä (Kilpailuvirasto 1996). Lopulta näin kävikin.

Vuoden 2002 heinäkuusta lähtien toimilupamaksut puolitettiin analogisen verkon toiminnasta saatavista mainostuloista ja ne poistettiin digitaalisen verkon toiminnoista vuoteen 2010 asti. Kuten aiemmin mainitsin, radiotoiminnasta toimilupamaksut poistettiin kokonaan. Digitaalinen toiminta vapautettiin maksusta toiminnan tukemisen vuoksi ja radiotoiminnasta se poistettiin siitä saatavien tulojen pienen merkityksen vuoksi. Radiotoiminnan lupamaksutulot digi-alennusten jälkeen olisivat olleet vain 200 tuhannen euron luokkaa. (LiVM 5/2002). Lisäksi liikevaihdon erittely toimiluvanvaraiseen ja siitä riippumattomaan toimintaan tunnustettiin digitaalisessa lähetysympäristössä hankalammaksi kuin analogisessa maailmassa (LVM 2004). Kaikki viittaukset toimilupamaksuun tv- tai radiotoiminnassa poistettiinkin laista säädöksellä 636/2005, joka astuu voimaan 1. päivä huhtikuuta 2008.

Tällä hetkellä Yleisradio on tulevaisuudessa tarkoitus rahoittaa yksinomaan televisiomaksuilla. Selviä voittajia kuviossa ovat kaupalliset televisiokanavat. On kuitenkin vielä mahdotonta sanoa, miten kaupallisten toimijoiden parantunut rahatilanne koituu niiden osakkeenomistajien ja katsojien hyödyksi. Jos toimilupamaksun lakkautus vain kasvattaa yhtiöiden voittoa, osakkeenomistajat voittavat; jos varat ohjataan uusiin ohjelmiin, katsojat ovat suurimpia hyötyjiä. Osa lisätuloista saattaa myös siirtyä mainostajille alentuneina hintoina ja ehkä kotimaisille artisteille uusien ohjelmahankintojen myötä. Tämä analyysi olisi arvokasta palautetta LVM:lle, joka julkaisussaan 29/2001 toivoi vapautuvien rahojen palautuvan alalle. Jätän sen kuitenkin muiden tehtäväksi.

2.5.3 Tulevaisuus

Digitalisoinnin aiheuttamat muutokset televisioinnassa eivät ole vielä ohi. Suurimpien muutosten voidaan sanoa olevan edessä. Toimintaympäristöä tulee muovaamaan siirtyminen HDTV-tekniikkaan, jonka testilähetystyksiä Tietoyhteiskuntaneuvosto ehdottaa helmikuun 2006 raportissaan aloitettavan pikaisesti 2008 analogisten lähetysten loputtua (Tietoyhteiskuntaneuvosto 2006, 90). Pitkällä aikavälillä suuremman muutoksen voivat aiheuttaa PVR-laitteet ja internet. Yhdessä tai erikseen nämä voivat poistaa televisio-ohjelmien aikasidonnaisuuden. Television ohjelmoinnin aikaulottuvuus (prime-time tms.) menettäisi tässä tapauksessa merkityksensä ja ala joutuisi muuttumaan merkittävästi.

Samanlaisia tulevaisuudennäkymiä maalaillaan EBU:n paperissa television katselun tulevista trendeistä ja PVR-laitteiden vaikutuksesta siihen (EBU 2006b). Internet-televisiosta esitettyjä visioita (tosin mainitsematta internetiä) esittää myös julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa 2010 pohtinut työryhmä (LVM 2004, 11). Minkään tarkempien ennusteiden antaminen internet-tv:n tulevista vaikutuksista on erittäin hankalaa, koska tarvittava tekniikka on vasta tullut mahdolliseksi (pienimuotoisessa toiminnassa). Satelliitti-tv:n tai muiden perinteisten toimijoiden vakava haastaminen on todennäköisesti edessä vasta vuosikymmenen päästä. Tulevaisuutta ennustaessa on muutenkin hyvä muistaa, kuinka tälläkin alalla tehdyt tarkemmat ennustukset toteutustavoista ja aikataulusta ovat lähes järjestään menneet metsään.

3 Yleisradiotoiminnan rahoitusvaihtoehdot

Se, onko jonkin hyödykkeen julkinen rahoitus kansantaloustieteellisesti perusteltua, riippuu hyödykkeen luonteesta. Jos toiminnan tuloksena syntyvä hyödyke ei ole julkishyödyke, sen tarjonta jätetään yleensä markkinoiden hoiviin ja valtio mahdollisesti vain rajoittaa hyödykkeen nähtyjä haittoja tai tukee sen haluttuja puolia. Jos hyödyke on julkishyödyke, sitä synnyttävä toiminta ei välttämättä ole mahdollista ilman, että valtio taval-

la tai toisella rahoittaa toiminnan.

Minkälainen hyödyke yleisradiotoiminta sitten on? Tämän selvittämiseksi on tarpeen määritellä, minkälainen hyödyke julkishyödyke yleensä on ja mitä vaikutuksia tällä ominaisuudella on. Julkishyödykkeiden teoriasta aiheelle tarpeellisten seikkojen selvittyä, käyn läpi perustelut, miksi Yleisradio Oy:n tuottamaa palvelua pidetään julkishyödykkeenä, mitä muita markkinahäiriöitä siihen liittyy ja mitä rahoitusmuotoja sille on ehdotettu.

3.1 Julkishyödykkeiden ominaisuudet

3.1.1 Määrittely

Julkishyödykkeiden moderni kielioppi on Samuelsonin (1954 ja 1955) ja Musgraven (1959) käsialaa. He määrittelivät julkishyödykkeet hyödykkeiksi, joiden kulutettavissa oleva määrä muille kuluttajille ei vähene yhden yksilön kulutuksen myötä. Kaikki julkishyödykkeen kuluttajat voivat siis halutessaan kuluttaa sitä saman (kokonaistarjonnan) verran. Tällaisia hyödykkeitä kutsutaan non-rival -hyödykkeiksi, koska niiden kulutus ei ole kilpailevaa. Yksityishyödykkeet sitä vastoin ovat rival-hyödykkeitä, koska ne voidaan kuluttaa vain kertaalleen ja yleensä vain yhden ihmisen toimesta, kuten esimerkiksi pala leipää. Yksityishyödykkeen kokonaiskulutus voi olla vain kokonaistarjonnan suuruinen.

Matemaattisesti edellinen voidaan julkishyödykkeelle X lausua trivიაalilla yhtälöllä $X_i = X$, missä X_i on henkilön i kuluttama määrä, i on kuluttaja ja X hyödykkeen kokonaistarjonta. Yksityishyödykkeelle Y vastaava yhtälö on $\sum Y_i = Y$.

Puhtaaksi julkishyödykkeeksi kutsutaan julkishyödykettä, joka on non-rival ja non-excludable. Hyödyke on non-excludable kun sen kulutusta ei teknisesti voi, tai kun sitä ei ole taloudellisesti järkevää, rajoittaa. Yksityishyödykkeet ovat excludable, koska muussa tapauksessa niiden kulutusta ei voisi kontrolloida jolloin tuotteen saisi myös maksamatta. Useimmat hyödykkeet sijaitsevat jossain ääripäiden välimaastossa. Lisäksi hyödykkeen luonne voi muuttua kulutuksen määrän kasvaessa tai tarkasteltavan

markkinan koon mukana.

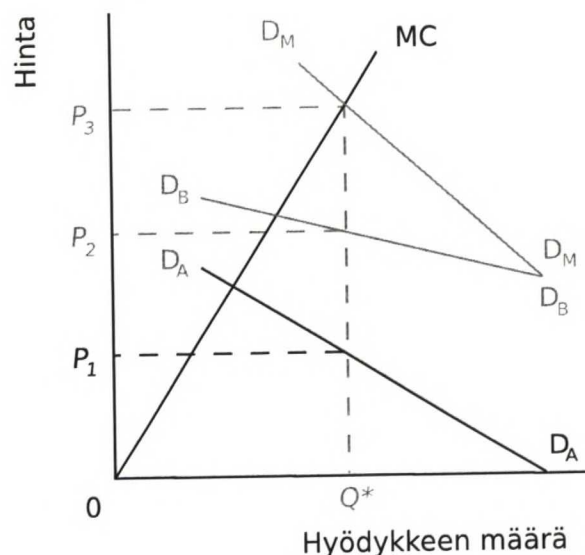
Tavanomaisia esimerkkejä julkishyödykkeistä ovat valtion puolustus, tieverkosto ja katuvalaistus. Näiden julkishyödykkeiden julkisuuden määrää arvioitaessa tulee ottaa huomioon niiden paikallisuus ja mahdolliset kapasiteettirajoitukset. Esimerkiksi tieverkkoston kulutus vähäisissä määrissä ei vähennä sen kulutusmahdollisuuksia muille, mutta suuri kulutus aiheuttaa ruuhkia, jotka paikallisesti voivat muuttaa tieverkkoston yksityishyödykkeen kaltaiseksi. Samoin hyödykkeen kulutuksen rajoitusmahdollisuudet usein muuttuvat tarkastelun kaventuessa (vrt. tieverkko vs. yksi katu).

Tämän harjoituksen kannalta tärkeä esimerkki non-rival ja non-excludable hyödykkeestä on maanpäällinen (analoginen) tv-verkko¹. Tv-lähetystä voi tv-verkon alueella vastaanottaa ilman, että kenenkään muun vastaanottokyky heikentyisi. Lisäksi vastaanoton estäminen on mahdotonta tai ei käytännöllistä. Hyödykkeen ominaisuudet muuttuvat siirryttäessä digitaalisiin lähetyksiin. Digitaalisten lähetysten estäminen on mahdollista ja kustannuksiltaan käytännöllistä, joten puhdas julkishyödyke muuttuu teknologian myötä excludable julkishyödykkeeksi.

3.1.2 Kysyntä ja tarjonta

Puhtaan julkishyödykkeen kysyntä yksilötasolla määräytyy, samoin kuin yksityishyödykkeellä, kuluttajan preferenssien ja budjettirajoitteen puitteissa, mutta koska julkishyödykkeet ovat non-rival -hyödykkeitä, niiden kokonaiskysyntä saadaan laskemalla kaikkien kuluttajien maksuhalukkuus tietylle hyödykemäärälle yhteen (kts. kuva 2 – alaindeksit A ja B viittavat kuluttajiin ja M markkinoihin). Vastaavasti julkishyödykettä tulisi optimissa tarjota määrä, jolla hyödykkeen (tuottamisen) rajakustannus ja sen potentiaalisten kuluttajien yhteenlaskettu rajahyöty (joka vastaa maksuhalukkuutta) ovat yhtä suuria (kuvassa kohta Q^*).

¹Mainoksilla rahoitetut vapaasti katseltavat televisio- ja radiokanavat voidaan, verkon tyypistä riippumatta, luokitella Andersonin ja Coaten (2005) mukaan *excludable* julkishyödykkeiksi kun mielletään niiden varsinaisiksi asiakkaiksi mainostajat: kanavat myyvät tietyn määrän kuuntelijoita mainostajille, joiden pääsy kanavalle voidaan estää.



Kuva 2: Kokonaiskysynnän muodostuminen julkishyödykkeellä. (Hardwick *ym.* 2002, 250)

Kuluttajien maksuhalukkuutta julkishyödykkeestä ei kuitenkaan ole mahdollista saada luotettavasti selville, koska maksusitoumustilanteessa on jokaisen kuluttajan henkilökohtaisen edun mukaista vältellä maksua. Jos maksuhalukkuus tiedettäisiin, optimimäärän tuottaminen vaatisi lisäksi täydellisen hintadiskriminoinnin olevan mahdollista. Jos hintadiskriminointi ei ole täydellistä, kaikki kuluttajat eivät maksa maksuhalukkuutensa mukaista määrää ja hyödykettä tarjotaan vähemmän kuin kuluttajat haluavat (johtuen hyödykkeen arvostusten summaamisesta). Koska puhtaan julkishyödykkeen kuluttamista ei lisäksi ole mahdollista estää, kukaan ei maksaisi sen kuluttamisesta, jonka seurauksena sitä ei tarjota markkinaehtoisesti ollenkaan. Hyödykkeen tarjoaminen julkisilla tai vastaavilla varoilla ei tietenkään poista sen tarjonnan määräämiseen liittyviä ongelmia, mutta se on hyvinvoinnin kannalta parempi ratkaisu kuin nolla tarjonta.

Excludable julkishyödykkeen tarjontaa on tutkittu vähemmän kuin puh-

taita julkishyödykkeitä, mutta sen lopputulokset ovat pääasiassa samantaisia: markkinat alitarjoavat hyödykettä. Oakland (1974) tutki excludable julkishyödykkeen tarjontaa yhden hinnan ja usean hinnan tapauksessa täydellisesti kilpailluilla markkinoilla kun kuluttajien preferenssit eivät ole tiedossa ja kulutuksen estäminen on ilmaista.

Kun julkishyödykkeen eri yksiköiden (ensimmäinen, toinen jne.) hinta on sama, Oakland havaitsi yllä olevan mukaisesti pareto-optimaalisen ratkaisun olevan mahdollinen vain kun hintadiskriminointi on täydellistä. Silloinkin olisi silti jokaisen kuluttajan oman edun mukaista vähätellä hyödykkeen arvoa jos kuluttajia on paljon². Tämä johtaisi hyödykkeen alitarjontaan.

Kun julkishyödykkeen eri yksiköiden hinnat eroavat, markkinat tuottavat positiivisen määrän hyödykettä. Usean erillisen julkishyödykkeen avulla kuluttajien erilaiset preferenssit tyydytetään, mutta vapaamatkustaja-ongelmaa ei synny, koska jokaisen hyödykkeen hinta on kaikille sama ja perustuu Oaklandin mallissa keskimääräisiin kustannuksiin. Tarjottu määrä ei kuitenkaan ole pareto-optimaalinen, koska kaikki kuluttajat eivät voi kuluttaa julkishyödykkeen kaikkia yksiköjä. Ero optimista on sitä suurempi, mitä suurempia erot kuluttajien preferensseissä ovat. Kysynnän sirpaloituminen johtaa mallissa korkeampiin hintoihin, jota yhä suurempi osa kuluttajista ei kykene maksamaan.

Täydellisesti kilpailevien markkinoiden sijasta julkishyödykkeitä tarjotaan markkinaehtoisesti tavallisemmin monopolin toimesta. Brito ja Oakland (1980) tutkivat excludable julkishyödykkeiden tarjontaa monopolitilanteessa usean ja yhden hinnan tapauksessa. Paperin lopputuloksena monopoli tarjoaa liian vähän julkishyödykettä huolimatta hinnoitteluvasta. Usean hinnan tapauksessa monopoli tarjoaa julkishyödykettä vähemmän ja kalliimmalla kuin täydellisesti kilpailevat markkinat.

²Kilpailevat yritykset maksimoivat voittonsa myymällä mahdollisimman suuren osan tuotannostaan, koska rajakustannus non-rival hyödykkeen myynnistä uudelle asiakkaalle on nolla. Kuluttajilla on siksi kannuste vähätellä tuotteen arvoa.

3.2 Yleisradiotoiminta julkishyödykkeenä

Yleisradiotoiminta käsittää perinteisesti radio- ja televisio-ohjelmat, josta osa tarjotaan kaupallisesti, joko mainosrahoitteisesti tai tilausmaksuilla, ja osa julkisista varoista televisiomaksun muodossa. Käyn tässä kappaleessa läpi suomalaisen julkisrahoitteisen yleisradiotoiminnan, eli Yleisradio Oy:n, tehtävät, tarkastelen niihin julkishyödykkeenä liittyviä markkinahäiriöitä ja peilaan tätä kirjallisuuteen ja erityisesti Englannissa käytyyn keskusteluun BBC:n tehtävistä ja luonteesta.

3.2.1 Suomalaisen julkisen palvelun kuvaus

Suomessa Yleisradio Oy toimii käytännössä yksinomaan julkisella rahoituksella ja sen tuottamaa palvelua kuvataan julkisen palvelun ohjelmatoiminnaksi, joka määritellään Laissa Yleisradio Oy:stä. Lain 7. pykälä säättää yhtiön tuottamaan täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmiston siihen liittyvine lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin, ja että tämä on osa julkisen palvelun sisältöpalveluja (joita yhtiö voi tuottaa). Pykälän mukaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti:

1. tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia;
2. tuottaa, luoda ja kehittää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä;
3. ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia;
4. kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvien osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä;

5. tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille;
6. edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa;
7. välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

Yleisradio vuosikertomuksessaan (2004) kertoo tavoitteekseen ”taata suomalaisille yhtäläiset mahdollisuudet saada tietoa, kokea elämyksiä, viihdyä sekä sivistää ja kehittää itseään” ja ohjelmatoiminnan arvoikseen ”luotettavuuden, suomalaisuuden, riippumattomuuden, monipuolisuuden ja korkean laadun.” Näitä voi pitää lakisääteisten tehtävien kiteytyksenä. On huomionarvoista, että laki velvoittaa Yleisradion olemaan suurelta osin vaihtoehto kaupallisille toimijoille, eikä niitä täydentävä toimija³. Suomalaisen lainsäätäjien lähestymistapa eroaa tässä BBC:n rahoitusta tutkivien vallitsevasta ajattelutavasta, joka pyrkii oikeuttamaan BBC:n julkisen rahoituksen sen muita toimijoita täydentävänä ohjelmointina. Yllä lueteltujen lain mainitsemien erityispainotusten tarkoitus on toisaalta kuitenkin ohjata Yleisradion koko ohjelmistoa (LiVM 16/2005).

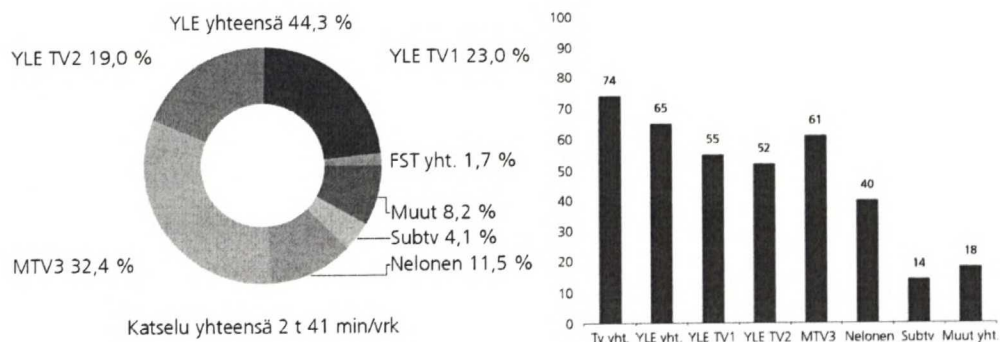
Yle suoritti tehtävänsä 2005 lähettämällä viidellä televisiokanavallaan yhteensä noin 20 000 tuntia ohjelmointia, joista vähän yli neljännes oli ensiesityksiä. Radiokanaviensa kautta se lähetti ohjelmaa yli sata tuhatta tuntia⁴ (kts. kuva 1 sivulla 19). Tällä panoksella Yleisradion televisiokanavat tavoittavat Ylen yleisökertomuksen (2004) mukaan päivittäin 65 % yli 4-vuotiaista kansalaisista ja radiokanavat 47 %. Katselu- ja kuunteluajasta Yleisradiolla on kummassakin mediassa noin puolet (kts. kuva 3 tarkemmista osuuksista televisiolle).

Kuvassa 4 on kaavio Yleisradion kuuntelijoiden tyytyväisyydestä yhtiön tarjontaan⁵. Pelkästään sen perusteella Yleisradion voisi sanoa tyy-

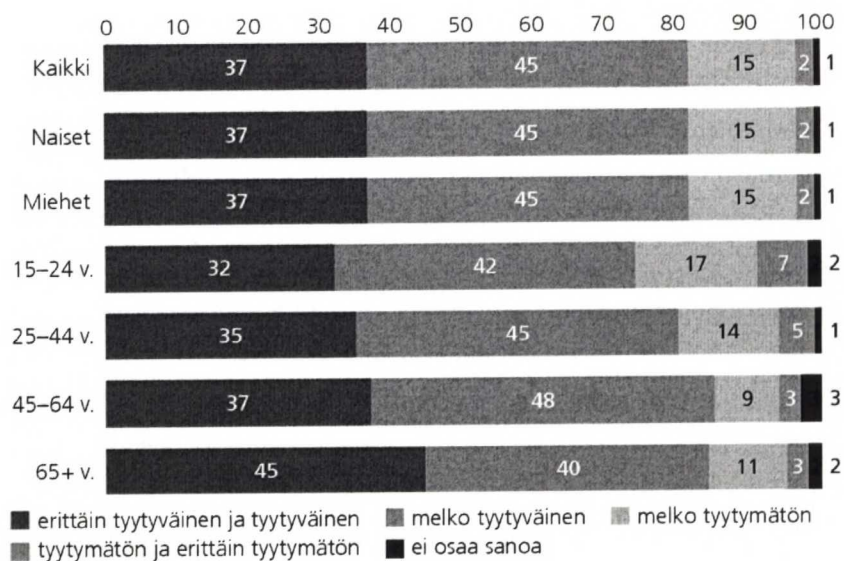
³Tosin Yleisradio itse sanoo tuottavansa julkisen rahoituksen turvin paljon ohjelmia, joita muut yhtiöt eivät tuota (Yleisradion verkkosivu Yleinfo)

⁴Lukuun ottamatta digitaalisia lähetyksiä, joiden kuulijamäärät ovat hyvin pieniä

⁵Kuvaan liittyvä kysymys oli ”Mikä on arvionne koko Yleisradion radio- ja tv-ohjelmatarjonnasta? Miten tyytyväinen olette siihen kokonaisuutena?”



Kuva 3: Vasemmalla tv-kanavien osuudet päivittäisestä katseluajasta 2005, oikealla tv-kanavien päivittäinen tavoitavuus 2004. (+4 v väestö) (Yleisradion vuosikertomus 2005 ja yleisökertomus 2004)



Kuva 4: Tyytyväisyys Ylen radio- ja tv-ohjelmatarjontaan (%) 2005. (Yleisradion yleisökertomus 2005)

dyttävän valtaosaa asiakkaistaan. Kysely ei kuitenkaan suoraan sido tyytyväisyyttä palvelun välittömään hintaan eli televisiomaksuun. On myös kohtuullista olettaa, ettei vastaajille ole selvää, että Yleisradion tarjonnalla on jonkinasteinen syrjäyttämisaikutus (crowd-out) kaupallisiin toimiin ja niiden ohjelmistoon. Aikutus perustuu siihen, että tarjotessaan ohjelmia ilmaiseksi, Yleisradio vähentää kaupallisesti kannattavien ohjelmien määrää.

Yleisradio, saati kukaan muukaan Suomessa, ei tietääkseni ole tehnyt tutkimuksia, jossa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan arvoa kuuntelijoille selvitettäisiin tai joka yrittäisi arvioida Yleisradion syrjäyttämisaikutusta markkinoilla. Tällaiset tutkimukset olisivat tärkeitä arvioitaessa Yleisradion rahoitustapoja.

3.2.2 Julkisen palvelun julkisen rahoituksen logiikka

Pohdittaessa Yleisradion julkisen rahoituksen kansantaloustieteellisiä perusteluja, tulee kysyä, mitä osaa yhtiön tarjonnasta yksityiset markkinat eivät tarjoaisi. Valtion näkemyksen asiasta kertoo laki. Ylen tarjonnan ominaisluonteeseen johtavat (laissa olevat) periaatteet pyrkivät, yhteiskunta- ja sosiaalipoliittisten tarkoitustensa lisäksi, korjaamaan julkishallinnon näkemiä markkinahäiriöitä.

Tällaisiksi yleisradiotoiminnan julkisen rahoittamisen perusteluviksi markkinahäiriöiksi on kirjallisuudessa Masonin (2004) mukaan BBC:n roolista keskusteltaessa perinteisesti luettu (1) niukka taajuusalue, (2) julkishyödyke-luonne, (3) heikko kilpailu alan skaalaetujen johdosta, (4) mainoksilla rahoitettujen ohjelmien alhainen laatu tai yksipuolisuus ja (5) ohjelmiston ulkoisvaikutukset.

Samat tekijät voidaan nähdä Suomessakin, lukuun ottamatta ensimmäistä, joka ei enää päde digitaalisessa maailmassa: kanavien määrä antenniverkossa voi Suomessakin, sääntelijöiden niin halutessa, olla 40:n luokkaa⁶ – todennäköisesti kuitenkin vain enintään puolet tästä. Toinen mark-

⁶Olettaen, että Suomi saa haluamansa 9:n kanavanipun taajuusalueet ja jokaiselle nipulle myönnetään keskimäärin 4-5 ohjelmatoimilupaa.

kinahäiriö, julkishyödyke-luonne, pitää määritelmän mukaan paikkansa myös digitaalisessa verkossa, mutta osa tällaisesta hyödykkeestä voidaan edeltävän teorian mukaisesti tarjota yksityismarkkinoilla excludable hyödykkeenä suoraan kuluttajille myymällä (maksu-tv, internet-jakelu).

Kolmannen häiriön, heikon kilpailun, uhka on yleisradiotoiminnassa pienentynyt digitalisoinnin seurauksena. Ohjelmien tuottaminen on halvempaa ja vaadittu lähetysteho ja -kaista pienempi. On helppo kuvitella pienellä budjetilla toimija yritys, joka ostaisi oikeuksia lähettää halpoja ulkomaisia ohjelmia Suomessa. Toiminnan suurimmat esteet vaikuttaisivatkin olevan sääntelijöiden vaatimukset ohjelmatoiminnan laajuudelle ja sisällölle.

Mason silti huomauttaa ohjelmien tekemisen kiinteiden kustannusten ja lähettämisen marginaalikustannusten eroavan toisistaan edelleen huomattavasti. Suomessa lisäpontta heikolle kilpailulle antaa markkinoiden pienuus. Markkinoiden keskittymisen voi olettaa olevan sitä suurempi ongelma, mitä pienemmät markkinat. Jos lisäksi otetaan huomioon edellä mainitut ohjelmatoimiluvan haltijoilta usein vaaditut kotimaisuusasteet, ohjelmien tekemisen kustannukset ovat merkittävä markkinoille tulon este. Heikosti kilpaillut markkinat eivät kuitenkaan riitä syyksi julkiseen rahoitukseen muillakaan teollisuudenaloilla, joten on epäselvää, miksi näin olisi yleisradiotoiminnassa.

Neljännän markkinahäiriön olemassa olosta on eriäviä mielipiteitä ja se vaatii edellisiä pidemmän käsittelyn. Mainoskanavien ohjelmiston arvostelut lähtevät yleensä niiden kaupallisesta luonteesta. Mainosrahoitteiset televisiokanavat pyrkivät saamaan mahdollisimman suuren yleisön mahdollisimman pienin kuluin, jotta näistä mainostajille edelleen myytävistä katsojista saataisiin mahdollisimman suuri tuotto. Kirjallisuudessa ei perinteisesti oleteta erikseen voiton maksimointia vaan ainoastaan katsoja- tai kuuntelijamäärien maksimointia. Erityisesti on huomattava, että katsojen ylijäämän määrällä ei ole merkitystä. Toisin sanoen katsojien utiliteetin määrä on sivuseikka, jos he seuraavat ohjelmaa. Tutkimustulokset mainosrahoituksen teoreettisesta vaikutuksesta ohjelmointiin eivät kuitenkin ole selviä.

Kanavien lkm.	Ohjelmatyypit (katsojia)		
	A (100)	B (45)	C (30)
2	2	0	0
3	2	1	0
4	3	1	0
5	3	1	0

Taulukko 1: Steinerin kilpailullisten mainoskanavien mallin havainnollistus. Taulukon arvoina ohjelmatyyppejä tuottavat kanavat, jotka jakavat katsojamäärästä riippuvat mainostulot keskenään tasan. (Armstrong & Weeds 2004)

Klassisessa tutkimuksessaan Steiner (1952) järkeilee, kuinka pelkkien mainoskanavien⁷ tapauksessa kanavat tuottavat pääasiassa samanlaisia ohjelmia (duplikaatteja) eivätkä vähän kysyttyjä ohjelmia ollenkaan. Mallissa oletetaan, että yksi kanava lähettää vain yhden tyyppistä ohjelmaa, yhtä ohjelmatyyppejä katsoo tietty vakiomäärä katsojia (jotka eivät katso muita kanavia) ja jos useampi kanava lähettää samantyyppistä ohjelmaa, jokainen lähettäjä saa yhtä suuren osan ohjelmatyypin katsojista. Taulukko 1 havainnollistaa mallin tuloksia. Steinerin mallin mukaan monopolimainoskanava maksimoisi hyvinvoinnin tuottamalla kaikkia ohjelmatyyppejä.

Spence ja Owen (1977) tutkivat mainoskanavien ohjelmantuotantoa kun kanavien määrä on käytännössä rajaton, kuten kaapeliverkossa (tai mahdollisesti digi-antenniverkossa) ja osoittivat monopolin tuottavan vähemmän ohjelmia kuin kilpailluilla markkinoilla ja suosivan massaviihdettä samoin kuin kilpaillut markkinat. Myös Beebe (1977) korjaa Steinerin tuloksia näyttäessään tutkimuksessaan, kuinka heikommat oletukset preferensseistä (katsojat voivat katsoa myös toista kanavaa) ja kanavien suuri määrä muuttavat kilpailun hyvinvoinnin maksimoivaksi ratkaisuksi.

Andersonin ja Coaten (2005) tuoreempi tutkimus lähestyy ongelmaa hivenen eri kulmasta. Tutkimuksessa mainonnan oletetaan olevan arvokasta katsojille siihen määrään saakka, jolloin mainoksista ohjelman kat-

⁷Steiner olettaa luonnollisesti kanavien määrän olevan rajallinen. Yhdysvalloissa oli tuolloin 4 kansallista radiokanavaa.

somiselle aiheutuva häiriö (nuisance) kasvaa liian suureksi. Tästä lähestymistavasta johtuen Andersonin ja Coaten mallissa sekä ohjelmia, että mainontaa voidaan alituottaa (ja myös ylituottaa) niin kilpailullisessa kuin monopolitilanteessakin. Samasta syystä on mahdotonta, katsojien mainontaa koskevia preferenssejä tietämättä, sanoa, onko kilpailullinen tilanne monopolia parempi.

Mainonnan ärsyttävyyden määrän huomioonottaminen johtaa myös johtopäätökseen, että kilpailullisilla markkinoilla tuottajat eivät ikinä tuota samanlaisia ohjelmia (duplikaatteja) kuin muut, koska silloin ainoa kilpailukeino olisi vähentää mainoksia. Lisäksi Anderson ja Coate huomauttavat, että koska markkinat tutkimuksen mukaan voivat myös tiettyjen preferenssien vallitessa ylituottaa ohjelmia, usein julkista palvelua perustellessa tehty oletus, että ne alituottaisivat niitä, ei ole pätevä.

Viimeisenä markkinahäiriönä olivat ulkoisvaikutukset, joita on yleisradiotoiminnassa jos oletetaan ohjelmiston vaikuttavan katselijoidensa tai kuuntelijoidensa käyttäytymiseen (Davies 1999, 202). Tv-ohjelman positiivisia ulkoisvaikutuksia voisivat olla esimerkiksi lisääntynyt suvaitsevaisuus, väkivallattomuus tai lisääntynyt kansallinen yhtenäisyys (esimerkiksi suurten kansallisten urheilutapahtumien yhteydessä). Aikaisemmin lainattu kohta laista Yleisradio Oy:stä voidaan lähes kokonaisuudessaan lukea velvoitteena tuottaa positiivisia ulkoisvaikutuksia. Jos tällaisia ulkoisvaikutuksia on, niiden tukeminen julkisista varoista on perusteltua, jos samaa vaikutusta ei saada kaupallisilla ratkaisulla tai palvelua ei muuten voi jättää markkinoiden hoidettavaksi. Edellä mainittuja, laissa lueteltuja painotuksia, ei kaikkia voi kuvitella kaupallisesti toteutettuna.

Yleisradio Oy:n toiminnan mahdollisten ulkoisvaikutusten rahallista arvosta ei ole tietääkseni tehty tutkimuksia, mutta kansainvälisiä esimerkkejä tällaisista tutkimuksista ovat esimerkiksi edellä mainittu Mason (2004) BBC:n ulkoisvaikutuksista ja Delaney ja O'Toole (2004) Irlannin julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta. Nämä tutkimukset vertaavat eri tutkimuksissa kerättyjä tietoja siitä, minkä suuruisen summan kuluttaja olisi valmis maksamaan saadakseen julkisen palvelun itselleen ja minkä arvoinen hän pitää sen vastikkeetonta saatavuutta kaikille.

Lueteltujen markkinahäiriöiden lisäksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan julkista rahoitusta perustellaan myös sillä, että se on meriittihyödyke. Meriittihyödykkeiden ominaisuus on, että ne ovat yhteiskunnan haluamia ja etteivät yksilöt kysy niitä markkinaehtoisesti tarpeeksi: niiden arvo ymmärretään vasta kulutuksen jälkeen. Esimerkki meriittihyödykkeestä on peruskoulu. Yleisradiotoiminnan tapauksessa ajatus suoraan sanottuna on siis se, etteivät kuluttajat yleisradiotoiminnan meriittihyödykkeeksi määrittelevän tahon mukaan tiedä, mitä he haluavat. Löyhemmin määriteltynä meriittihyödykkeeksi kutsutut hyödykkeet eivät eroa hyödykkeistä, joilla on positiivisia ulkoisvaikutuksia. (Mason 2004)

Tällaisen holhoavan perustelun olemassa olosta Suomessa, saa tukea erityisesti neljännen kanavan toimiluvan yhteydessä annetuista mielipiteistä lehdistössä. Suomen kuvalehdessä (nro. 35 1996, 12-13) kerrottiin sos.dem. poliitikon sanoneen ”PTV:n ohjelmaprofiili heikentää Ruutunelosen mahdollisuuksia. Kukaan ei halua enempää sellaisia ohjelmia” (teoksessa Hellman 1999, 159). Vastaavasti Helsingin Sanomissa (13.7.1996) liikenne- ja viestintäministeri Tuula Linnainmaa toivoi, ettei neljäs ”kanava tuo lisää hömppää. Kevyttä viihdettä ja visailuja tarjotaan jo tarpeeksi”; samoin kulttuuriministeri Claes Andersson ja hallintoministeri Jouni Backman olivat artikkelissa sitä mieltä, että ”pahinta on, jos neloskanavasta tulee MTV:tä ja PTV:tä matkiva viihdemylly.” On vaikea arvioida, missä määrin vastaavanlaiset mielipiteet päättävissä elimissä ovat vaikuttaneet Yleisradion asemaan, mutta on yhtä vaikea kuvitella, että niillä ei olisi merkitystä.

3.3 Yleisradiolle ehdotetut rahoitusmuodot

Viimeisimmät viralliset liikenne- ja viestintäministeriön selvitykset, joissa käsitellään Yleisradion rahoitusta ja sen vaihtoehtoja ovat ministeriön julkaisut 2/2001, 29/2001, 52/2003 ja 59/2004 (sekä kahden jälkimmäisen esiselvitys 30/2003). Selvityksistä ensimmäinen pohtii Yleisradio Oy:n rahoitusmallin suunnittelussa huomioitavia asioita PEST-analyysimallin mukaisesti jaoteltuna poliittisiin, teknologisiin, sosiokulttuurisiin ja talou-

dellisiin tekijöihin. Taloudellisten tekijöiden analyysiin ei sisälly kansantaloustieteellistä näkökulmaa, vaan selvitys keskittyy kuvaamaan markkinoiden kokoa ja rakennetta.

Seuraava julkaisu, LVM 29/2001, oli ns. Backmanin työryhmän, jonka tehtävänä oli tutkia televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantamista. Selvitys loi perustan seuraaville julkaisuille ja myös sittemmin säädetuille laille mm. yleisradiotoiminnasta. Jälkimmäiset julkaisut käytännössä vain päivittävät Backmanin työryhmän faktoja ja esittävät lisää perusteluja sen johtopäätöksille. Viimeisten kolmen selvityksen työryhmän tehtävänä oli selvittää suomalaisen televisiotoiminnan rakenteita ja toimintaedellytyksiä (esimerkiksi) vuoteen 2010 mennessä ja kutsunkin sitä tätä mukaillen seuraavissa kappaleissa 2010-työryhmäksi.

Keskityn ennen kaikkea viimeiseen (59/2004) selvitykseen tutkiessani esitettyjä vaihtoehtoja ja niiden perusteluja käydyn teorian sekä varovaisen tulevaisuuden skenaarioiden valossa. Ensin on kuitenkin syytä käydä läpi Yleisradion rahoitus nyt ja välittömässä tulevaisuudessa.

3.3.1 Rahoituksen rakenne nyt

Yleisradio Oy:n rahoituksen rakenne on muuttunut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana johtuen lainsäädännön muutoksista, joita on käsitelty tarkemmin yllä. Muutoksen ydin, toimilupamaksujen lakkauttaminen, toteutuu kokonaisuudessaan vuoden 2008 syksyllä, jonka jälkeen Yleisradion Oy:n ainoa rahanlähde on kuluttajien maksamat televisiomaksut.

Jokaisen kotitalouden, joka omistaa televisio-ohjelmien vastaanottoon kykenevän laitteen (mukaan lukien siis mm. tv-kortit tietokoneissa), tulee maksaa televisiomaksu tv-maksuhallinnolle. Televisiomaksu on pakollinen korvaus televisiolähetysten näkymisestä, ei varsinaisesti Yleisradio Oy:n kanavien näkymisestä (Ylellä on silti velvoite näkyä koko maassa). Televisiomaksun suuruuteen ei vaikuta se, kuinka moni digitaalinen kanavanippu näkyy vastaanottajalla (kts. liite B näkyvyystilanteesta 2006 keväällä).

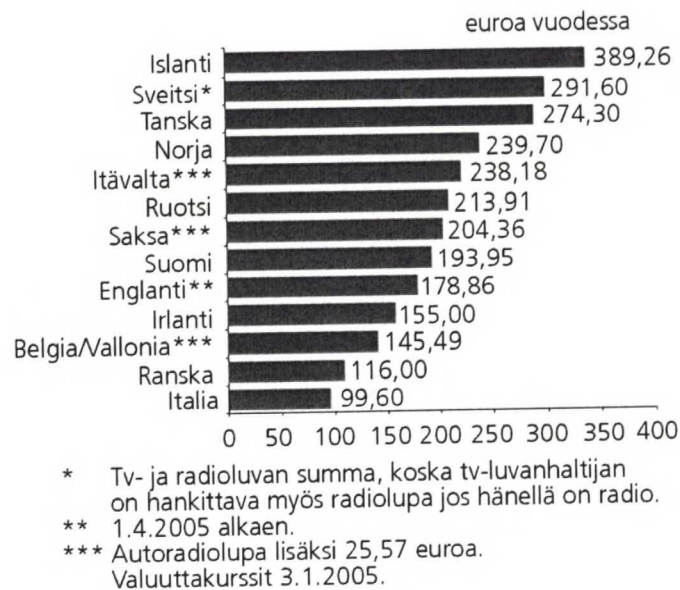
Televisiomaksuja suoritettiin 2 003 769 kappaletta vuonna 2005. Yhden televisiomaksun suuruus oli tuolloin 193,95 euroa ja yhteensä Yleisradiolle kertyi niistä (poistuvien) toimitusmaksujen kanssa yhteensä noin 380 miljoonaa euroa. Televisiomaksun suuruuden määrää valtioneuvosto Yleisradion toivomukset vaihtelevasti huomioiden. Televisiomaksut kerää tv-maksuhallinto, jolta kerätty raha siirtyy, kulujen poiston jälkeen, kokonaisuudessaan Yleisradiolle. Yle saa myös jonkin verran muita tuloja, jotka koostuvat muun muassa Ylen tuottamien ohjelmien lähetysoikeuksien myynnistä muille yleisradioyhtiöille ja tallenteiden myynnistä kuluttajille. Toiminnan kulut jakautuvat radio- ja tv-toiminnan kesken karkeasti niin, että radiolle kohdentuu kolmasosa ja tv:lle loput. (Viestintäviraston tilinpäätös 2005, Yleisradion tilinpäätös 2005)

Suomalaisen televisiomaksun suuruus on yksi pienimpiä EU-15 maissa perityistä ja pienin pohjoismaisista tv-maksuista (kts. kuva 5). Espanjassa, Portugalissa, Luxemburgissa ja Hollannissa ei peritä televisiomaksua, mutta muissa EU-15 maissa peritään. Väkiluvultaan Suomen kokoluokkaa (4-10 milj.) olevissa maissa televisiomaksu on kotimaista maksua korkeampi, lukuun ottamatta Irlantia, jossa maksu on noin 150 euroa. Irlannin maksun alhaisuutta selittää se, että puolet julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta rahoitetaan mainosin. Mainosrahoitukseen turvaudutaan yleensäkin noin puolessa EU-15 maista, joissa televisiomaksu peritään. (LVM 2004, 25)

Yleisradion tulos on ollut tappiolla vuodesta 1998 lähtien digitalisoinnin vaatimien lisäinvestointien johdosta. Rahoituksen on tarkoitus olla tasapainossa 2008 ja viimeisimpien tulostietojen mukaan eteneminen on suunnitelmien mukaista (Yleisradion vuosikertomus 2005). Tasapaino saavutetaan sekä kuluja leikkaamalla, että korottamalla tv-maksua prosentti yli inflaatiovauhdin ainakin analogivaiheen loppuun asti.

3.3.2 Televisiomaksu

Televisiomaksu on Euroopassa perinteinen ei-kaupallinen tapa rahoittaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa, joka juontaa juurensa radioluvista



Kuva 5: Televisiomaksun suuruus joissain maissa ja Suomessa 2005. (Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle 2004)

analogisesta maailmasta. 2010-työryhmä arvioi tv-maksun hyviksi puoliksi suhteellisen riippumattomuuden päivänpolitiikasta, tulojen ennakoitavuuden ja että se on totuttu maksamaan. Huonoina puolina työryhmä näkee televisiolaitteiden määrän kasvun mukanaan tuomat käytännön ongelmat, televisiomaksun suorittamatta jättävien suuren määrän⁸ ja maksuvelvollisuuden riippumattomuuden talouden koosta (eli yksinasuva maksaa yhtä paljon kuin esimerkiksi nelihenkinen perhe).

Työryhmän syyt puoltaa tv-maksua eivät ole kovin vakuuttavia. Tv-maksu on ehkä riippumattomampaa päivänpolitiikasta kuin valtion budjetti, mutta tämä johtuu sen määraamistavasta. Televisiomaksun asettaa valtioneuvosto eikä eduskunta. Valtioneuvoston säätämän summan (kerrottuna jotenkin saadulla maksuvelvollisten määrällä) maksajaksi voitaisiin kuvitella valtio, joka keräisi varat parhaaksi katsomallaan tavalla. Jos rahoitus kuitenkin päätettäisiin tavallisen budjettirahoituksen yhteydessä,

⁸Viestintäviraston arvion mukaan jopa 200 000 maksuvelvollista. (Viestintäviraston tilinpäätös 2005)

on mahdollista kuvitella, että rahoituksesta säätävä elin asettaisi itselleen jotkin rajat, minkä puitteissa rahoituspäätökset vuosittain tehdään.

Sama ajatuskulku pätee tulojen ennakoitavuuteen. Ennakoitavuus on totta vain siltä osin kuin valtioneuvoston toiminta on ennakoitavaa. Mitään todellisia takeita tästä ei ole ja Yleisradiolle ei useasti historiassaan ole myönnetty sen pyytämää korotusta tv-maksuun. Lisäksi ei ole perusteltua pitää valtion rahoitusta suuruudeltaan niin paljon enemmän vaihtelevana kuin kaupalliset tulonlähteet, etteikö normaalista toimiva yritys kykenisi hallitsemaan tämänkin rahoitusmuodon vaihteluja.

Siltä osin kuin tv-maksuun tottuminen on totta, se ei kerro mitään siitä, kuinka hankalaa tai kallista olisi totuttaa suomalaiset maksamaan sama summa esimerkiksi verotuksessa tai ostamaan haluamansa tarjonta maksutv-kanavilta. Väitetyistä tottumisesta huolimatta televisiomaksua ei maksa arviolta 10 % maksuvelvollisista, kuten 2010-työryhmä itsekkin toisaalla julkaisussaan huomauttaa.

Työryhmän suurin pitkän aikavälin huoli televisiomaksujärjestelmän kestävydestä on näyttölaitteiden konvergenssi, josta on esimerkkinä television katselu tietokoneen välityksellä ja kännykästä. Ongelma on monella tapaa samanlainen kuin radiovastaanottimien kanssa aiemmin. Jos nykyinen televisiomaksujärjestelmä säilyy entisellään ja television katseluun pystyvät laitteet tulevat yhtä yleisiksi kuin radiot 60- ja 70-luvulla, pitäisikö televisiomaksu silti suorittaa jos omistaa vain yhden vastaanottoon pienellä ruudulla kykenevän laitteen. Järkevä kysymys on myös, kuinka moni kansalainen ei todennäköisesti omistaisi yhtäkään laitetta, koska nykyinen rahojen keräysjärjestelmä ei ole ilmainen.

Konvergenssi voi johtaa samanlaisiin kysymyksiin kuin Ruotsissa, jossa pohdittiin tulisiko tietokoneen (tai internet-yhteyden) velvoittaa televisiomaksuun, koska kanavien SVT ja UR jotkin ohjelmat ovat katsottavissa internetin välityksellä. Asiaa pohtinut ryhmä päätyi suosittelemaan, ettei tietokone vielä velvoittaisi tv-maksuun, koska ao. kanavien koko ohjelmisto, jota tv-maksu koskee, ei ole saatavilla internetistä (SOU 2005).

2010-työryhmä ei raportissaan mainintaa enempää puutu televisiomaksun pienituloisia ja yksinasuvia rankaisevaan luonteeseen. Maksu rasittaa

suhteessa eniten pienituloisia yksinasujia, koska se on kotitalouskohtainen ja tuloista riippumaton. Samoin maksujärjestelmän aiheuttamat noin 10 miljoonan euron (tai n. 3 % tuloista) kulut maksun keräys- ja valvontakustannuksista jätetään raportissa vähälle huomiolle. Molemmat epäkohdat puhuvat perinteisen julkisen rahoituslähteen, verotuksen, puolesta.

3.3.3 Verotus

Televisiomaksua kuvaillaan veroluonteiseksi maksuksi, joten on luontevaa tutkia, miten vastaava summa (käsiteltyssä tutkimuksessa 350 Meur) voitaisiin kerätä verotuksen puitteissa ja mitä vaikutuksia tällaisella verolla olisi. 2010-työryhmä tilasi tässä tarkoituksessa Valtion taloudelliselta tutkimuslaitokselta tutkimuksen, jossa tutkittiin eri verotusvaihtoehtojen vaikutuksia tyyppikotitalouksiin. Vaihtoehtoina oli malleja, joissa maksusuosuuks on sisällytetty veroasteikkoihin ja malleja, joissa maksuvelvollisilta kerätään vuosittain tietty kiinteä summa. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat vaihtoehdot, jotka korottavat tuloveroa progressiivisesti tai tasanaisesti kautta tuloluokkien, ja toiseen ryhmään vaihtoehdot, joissa veroerääntyisi kokonaisuutena maksettavaksi kun ylitetään jotkin tulot tai ehdot.

Toisen ryhmän mallit aiheuttivat, yhtä lukuun ottamatta, kaikki tuloloukkoja, joissa tulojen kasvu yli tietyn rajan aiheutti käteen jäävän palkan vähentymisen (tv-veroa vastaavan summan verran). Näin ei käynyt mallissa, jossa kaikki täysi-ikäiset Suomessa asuvat henkilöt ovat maksuvelvollisia riippumatta tuloista. Tässä mallissa veron suuruus olisi 88 euroa ja maksuvelvollisia neljä miljoonaa. Tutkimus arvioi veroon liittyvän suurin perintäongelmia - ilmeisesti koska kaikilla maksuvelvollisilla ei ole veronalaisia tuloja - ja veron olevan periaatteellisesti ongelmallinen, koska kaikki maksajat eivät käyttäisi tällä erillisellä verolla tuotettua palvelua. Ilmeisesti periaatteellisen ongelman luo juuri veron yksilöitävyys muista veroista, koska muussa verotuksessa vastaava maksajan ja kulutuksen kohdentumattomuus yleensä hyväksytään.

Ensimmäisen ryhmän malleissa tarvittava rahamäärä kerätään korotamalla valtionveroa. Veron progressiivinen korotus johtaisi suuriin eroi-

hin nykyjärjestelmästä, jossa pienituloiset yksin asuvat henkilöt maksaisivat nykyistä järjestelmää vähemmän ja hyvätuloiset yksin asuvat tai perheet nykyistä enemmän, riippuen progression asteesta. Jos taas valtionveroa korotettaisiin jokaisessa tuloluokassa samalla euromäärällä, vero olisi suurimmillaan 169 euroa. Näin kaikki yksin asuvat hyötyisivät uudistuksesta (verrattuna tutkimusajan 187 euron tv-maksuun) ja parisuhteessa asuvat maksaisivat (yhteensä) enimmillään 169 euroa yksin asuvaa enemmän.

2010-työryhmä ei ota kantaa, mikä esitetyistä veromalleista olisi paras, mutta on turvallista olettaa, ettei se olisi tuloloukkuja luova malli, jotta yleensä pyritään verotuksessa välttämään. Suomalaisessa verotuksessa yleisesti noudatettujen periaatteiden perusteella marginaaliveroprosentteja nostava (progressiivinen) kohtelu kuulostaa realistisimmalta ratkaisulta. Toisaalta, ellei valtionverotukseen siirtymisen yhteydessä olisi tarkoitus saada tulonjakoefektejä, progression tulisi olla hyvin lievä. Vähäisen progression oikeutuksena voisi pitää mahdollisuutta siten kontrolloida (ainakin vähätuloisille perheille) niitä tulonjakovaikutuksia, joita siirtymisellä kotitalouskohtaisuudesta yksilökohtaiseen väistämättä on.

Yleensä verorahoituksesta johtuvina vaikutuksina työryhmä epäilee, että verorahoitus muuttaisi Yleisradio Oy:n ja palvelujen käyttäjien välistä suhdetta (tai jännitettä) etäisemmäksi, jolla saattaisi pitkällä tähtäimellä olla vaikutus yhtiön ohjelmapolitiikkaan. Tekstistä ei selviä, mihin suuntaan työryhmä olettaisi ohjelmapolitiikan muuttuvan, mutta jos tarkoitus on viestittää sen jonkinlaisesta huononemisesta, on epäselvää miksi siirtyminen (käytännössä) pakollisesta maksusta (jonka yhteissumma riippuu maksajien maksuhalukkuudesta⁹ ja omistajan säätämästä hinnasta) toiseen samanlaiseen heikentäisi Yleisradion kykyä kuunnella katsojiaan ja omistajaansa. Sitä vastoin tuntuu järkevältä olettaa päinvastaista: Yleisradio kuuntelisi katsojiaan ja omistajiaan samassa määrin kuin nykyäänkin.

Lisäksi työryhmä näki budjettirahoituksen huonoina puolina, että se ei ole yhtä riippumaton politiikasta ja ennakoitavissa kuin televisiomak-

⁹Maksuhalukkuus oletettavasti riippuu tyytyväisyydestä televisiokanavien kokonaistarjontaan

su ja että joidenkin käyttäjien ei tarvitse maksaa siitä. Kumpaaakin argumenttia olen jo kritisoinut: edellistä käsittelin tv-maksun yhteydessä ja jälkimmäistä yllä. Hyvinä puolina ryhmä näkee tv-maksun hallinnollisten kustannusten poistumisen ja maksajien määrän lisääntymisen jonkin verran¹⁰. Työryhmä ei paperissaan vertaa verorahoitusta tv-maksuun. Erityisesti mitään huomiota ei anneta sille, että tv-maksun pienituloisia ja yksin asuvia rankaiseva kotitalouskohtaisuus ja tuloriippumattomuus ratkeaisi verorahoituksella.

3.3.4 Mainosrahoitus

Kansainvälisesti mainosrahoitteisuus on käytetty markkinaehtoinen tapa rahoittaa julkisen palvelun yleisradioyhtiötä. Yleisradio Oy:n rahoitusta mietittäessä se ei kuitenkaan ole mahdollinen kokonaisratkaisuna kotimaisten mainostusmarkkinoiden koon vuoksi ja myös merkittävänä osittaisena rahoituslähteenä sen uskottavuudella on rajansa, jos Yleisradio ei merkittävästi pienene.

Numeroina ilmaistuna Suomen mediamainontamarkkinat vuonna 2004 olivat yhteensä 1,3 miljardia euroa, josta televisiomainonnan osuus oli 227 miljoonaa euroa (Mainonnan neuvottelukunta 2005). Vaikka mediamainonnan osuus koko mediamainontamarkkinoista nousisi eurooppalaista tasoa vastaavaan 30 %:n osuuteen markkinoista, mainosrahaa olisi silti vain noin 400 miljoona. Sillä summalla nykyisen kaltaisen Yleisradion rahoittaminen ei olisi mahdollista erityisesti kun muistetaan, että MTV3, Nelonen ja muut digitelevisiion kaupalliset kanavat ammentavat varansa samasta lähteestä. Jos Yleisradio rahoitettaisiin osaksi mainoksin ja osaksi julkisin varoin, ongelmaksi nousisi jälleen rahoitustavan markkinoita vääristävä vaikutus (kuten toimilupien tapauksessa aiemmin). Markkinoiden kokoon perustuen uskallan myös väittää, että Andersonin ja Coaten (2005) aiemmin sivulla 32 esitetty kritiikki julkisen palvelun tarpeellisuuden oletamisesta ei, mainosrahoituksen ollessa ainoa vaihtoehto, päde Suomen

¹⁰Itse asiassa maksajien määrä kasvaa nykyisestä kahdesta miljoonasta ainakin 2,8 miljoonaan valtionveroa maksavaan eli vähintään huomattavat 40 %.

puitteissa.

2010-työryhmä hylkää mainosrahoituksen, koska se johtaisi kaupallisten toimijoiden syrjäyttämiseen ja tarjonnan vähentymiseen. Työryhmä ei siis viittaa suoraan markkinoiden kokoon, mutta ymmärrys sen merkityksestä on luettavissa rivien välistä. Ryhmä vastustaa mainontaa myös, koska sen oletetaan muuttavan Yleisradion ohjelmiston rakennetta ja sisältöä julkisen palvelun yleisten periaatteiden kannalta kielteisesti. Sitä, millä tavalla nämä muuttuisivat, ei tarkenneta.

3.3.5 Maksullinen televisio

Maksullinen tai tilauspohjainen televisio hylätään mainonnan tapaan nopeasti. 2010-työryhmän omien sanojen mukaan syyt ovat periaatteelliset. Ne kiteytyvät lauseeseen ”tilauspohjainen vaihtoehto, jossa yksittäiset ohjelmat olisivat maksullisia, on kuitenkin ristiriidassa julkisen palvelun universaalisuus-periaatteen kanssa.” Paperista ei selviä vastustaako työryhmä myös erilaisten ohjelmapakettien tai kanavien tarjoamista maksua vastaan, mutta vaikuttaa kohtuulliselta olettaa, että sama syy pätsisi myös ohjelmapaketteihin. Taloustieteellisesti asiaa tarkastellessa maksullisuus tarjoaa kuitenkin ainoan vaihtoehdon toiminnan julkiselle rahoittamiselle; työryhmän totuttuun käytäntöön tai sopimuksiin vetoavat syyt eivät tässä tarkastelussa ole merkityksellisiä.

Nykyinen tv-maksu eroaa maksu-tv-järjestelmästä vain sen pakollisuuden puolesta. Jos tv-maksun voisi maksaa vain Yleisradion ohjelmien seuraamisesta, eikä televisiosignaalin vastaanottoon kykenevän laitteen omistamisesta, kyseessä olisi maksu-tv-järjestelmä. Maksullisuus sisältää useita eri laajuisia ja muotoisia maksutv-järjestelyjä. Maksullisuus voi olla kanavapohjaista tai (erityisesti internetin välityksellä) ohjelmapohjaista, nykyisen yhden ”täyden palvelun” -paketin sijaan.

Ylen maksulliseksi muuttaminen poistaisi sen ei-toivotut syrjäyttämisaikutukset muihin toimijoihin, koska Yle olisi silloin yksi kaupallisista toimijoista. Salaukorktien myötä ratkeaisi myös televisiomaksun kiertämisen ongelmat. Yleisradion rahoittaminen kokonaisuudessaan maksu-

televisiona jättäisi kuitenkin huomiotta sen, että osa Yleisradion toiminnasta on julkishyödykkeen luontoista ja kappaleen 3.1.2:n teorian mukaan markkinat tarjoavat liian pienen määrän julkishyödykkeitä. Maksutelevisiostakaan ei siis yksinään ole ratkaisemaan yleisradiotoiminnan rahoitusongelmaa.

3.3.6 Yhteenveto

2010-työryhmä päätyi suosittelemaan olemassa olevan tv-maksujärjestelmän jatkamista poliittisista ja periaatteellisista syistä, joita olen yllä kritisoinut. Kansantaloustieteellisesti kysymys on siitä, mikä osa Yleisradio Oy:n toiminnasta on julkishyödyke ja siten julkisista varoista rahoitettava, ja minkä osan voivat kuluttajat yksilöinä niin halutessaan hankkia markkinoiden kautta.

Perustellusti osa Yleisradion toiminnasta tarvitsee julkista rahoitusta. Tällaisia kaupallisia toimijoita *täydentäviä palveluita* ovat esimerkiksi vähemmistöille suunnatut ohjelmat, joiden tuottamisen kohdeyleisölle kohutuullisin hinnoin voi kuvitella olevan kaupallisesti kannattamatonta, ja joiden silti arvioidaan olevan tarpeellisia demokraattisen yhteiskunnan toteutumiseksi. Samoin ohjelmat, joilla perustellusti on positiivisia nettoulokoisvaikutuksia ja joita ei tuoteta kaupallisesti, on syytä rahoittaa julkisesti. Se, minkälaiset ohjelmat tarkkaan ottaen kuuluvat julkisen palvelun piiriin, täytyy siis olla perusteltavissa markkinoiden alitarjonnalla ja ulkoisvaikutuksilla, kuten käytännössä muissa julkisesti rahoitetuissa palveluissa tapahtuu.

Myös kotimainen audiovisuaalinen teollisuus on nykyisessä laajuudessaan riippuvainen laajasta julkisesta panoksesta. Kotimaisen ohjelmatuotannon ja erityisesti televisiotuotannon kustannukset ovat kertaluokkaa suuremmat ulkomailta ostettuihin verrattuna ja kustannusero kasvaa ohjelman kunnianhimon kasvaessa (visailusta draamaan) (Vilhunen 1989)¹¹.

¹¹ Ajantasaiset ja tarkat luvut ovat liikesalaisuuksia. Yleisradion vuosikertomuksen (2005) perusteella viihde, johon fiktio kuuluu, on vähintään kaksi kertaa muuta tuotantoa kalliimpaa. Vuosikertomuksessa ei erotella kotimaisen ja ulkomaisen tuotannon, uusintalähetysten tai radion ja tv:n kustannuksia, jotka kaikki luultavasti tekisivät entistä sel-

Ei silti ole syytä, miksi tämänkin tuen jakamista ei voisi puolueettomasti tehdä sama elin, joka jakaa muutkin vastaavat julkiset tuet eli opetusministeriö.

On myös helppo mainita ohjelmatyyppejä, jotka eivät kuulu julkisen palvelun piiriin ja jotka eivät tarvitse julkista rahoitusta. Tällaisia ovat (yleensä halvalla tuotettavat) visailu- ja peliohjelmat, joita tuotetaan kaupallisestikin ja joihin on vaikea kuvitella yhdistettävän positiivisia ulkoisvaikutuksia. Samoin useimpien ulkomaisten tuotoksien rahoittamista julkisista varoista ei voi oikeuttaa. Jos kaupallisesti tuotettuihin ohjelmiin liittyy positiivisia nettoulkoisvaikutuksia, myös niitä tulee tukea julkishyödykkeinä. Ohjelmia, joita ei merkittävästi alituoteta kaupallisesti, ei ole syytä tukea julkisista varoista.

Edellä luetelluista rahoitusmuodoista julkisia ovat televisiomaksu ja verotus, kaupallisia maksutelevisio ja mainosrahoitus. Annettujen perustelujen mukaisesti Yleisradion toimintojen epäkaupalliset ja positiivisia nettoulkoisvaikutuksia omaavat osat tulisi rahoittaa verovaroin, kuten rahoitetaan kaikki muutkin julkishyödykkeet, joita markkinat alitarjoavat. Yleisradion ohjelmatoiminnan ne osat, joilla ei voida olettaa olevan merkittäviä positiivisia nettoulkoisvaikutuksia, tulisi tarjota kaupallisen toiminnan lainalaisuuksia noudattaen.

Koska myös kaupalliset kanavat kykenevät tuottamaan ja tuottavatkin julkisen palvelun yleisradio-ohjelmia, niiden tulisi yhtäläisin ehdoin Yleisradio Oy:n kanssa voida hakea rahoitusta tuotantoihinsa. Armstrong ja Weeds (2005) kertovat, että vastaava ajatus esitettiin kuuluisan Ronald H. Coasen mukaan jo 1936 *The Economist* -lehdessä. Osittain julkisesti kilpailun rahoituksen järjestelmää on myös viime aikoina kaavailtu Isoon-Britanniaan sen viestintäviraston toimesta (Office of Communications 2005). Järjestelmä ennen kaikkea lisäisi kilpailua, jonka tiedämme alussa käy-

vemmäksi kotimaisen tuotannon ensilähetysten kalleuden suhteessa ulkomaisiin tuotantoihin tai uusintoihin. Vilhunen kertoo kotimaisen fiktion tuntihinnan olleen teoksen kirjoituksen aikoihin 700 000 markan luokkaa, kun keskihinta televisiotuotannolle oli 400 000. Ulkomaisen ns. A-luokan sarjan ostohinta oli 10 000 mk. Yleisesti Vilhunen sanoo kotimaisen ja ulkomaisen ohjelmatuotannon kustannussuhteen olleen yhden suhde kahteenkymmeneen. Vaikka suhde olisi sittemmin puolittunut, se on silti merkittävä.

dyn historian perusteella johtavan laajempaan ja monipuolisempaan tarjontaan. Miten tällainen kilpailu rahoituksesta pitäisi tarkkaan ottaen järjestää, jätän muiden tutkimusten aiheeksi.

4 Johtopäätökset

Yleisradiotoiminta on maailmanlaajuisesti kokemassa suurinta mullistustaan sitten syntymänsä. Toiminnan eurooppalaisen muodon perustana ollut niukka taajuusalue on digitalisoinnin myötä muuttunut antenniverkossa sivuseikaksi ja internetin myötä sen tilalle tulee seuraavan vuosikymmenen tai kahden saatossa käytännössä rajaton "taajuusalue." Silti yleisradiotoimintaa Suomessa rahoitetaan mallilla, joka otettiin käyttöön luksushyödykettä tuottavan monopolin rahoituksen varmistamiseksi; Mallilla, joka ei palvele nykytilannetta kannustamalla kilpailuun tai kohtelemalla kansalaisia tasa-arvoisesti.

Tutkimukseni historiaosassa kävin läpi Yleisradio Oy:n olemassa olon 80 vuotta, jonka ajan Yleisradio on näytellyt suurta osa suomalaisessa mediamaisemassa. Suurimpia harppauksia eteenpäin toiminta on ottanut kun Yleisradio on ollut uhattuna. Kilpailu voidaankin nähdä yhtiön historiassa positiivisena voimana, joka television alkuaikojen tapauksessa johti meitä varakkaampien naapuriemme televisiotarjontaa vastaavaan tai ne ylittävään tarjontaan, ja paikallisradioiden vapautuksen yhteydessä samoin laajentuneeseen ja kuluttajia paremmin palvelemaan tarjontaan.

Uhkien sarjassa viimeisin, digitalisaatio, on jälleen saanut Yleisradion lisäämään tarjontaansa. Sama teknologia on kuitenkin muuttanut merkittävällä tavalla tarjottua tuotetta, kuten olen selittänyt kappaleessa julkishyödykkeistä. Enää kysymys ei pääasiassa ole hyödykkeestä, jota markkinat eivät tarjoaisi omaehtoisesti. Perusteet julkiselle rahoitukselle ovat siksi osin poistuneet ja julkisen palvelun yleisradiotoiminnan oikeutusta ja tarpeellisuutta tulisi tarkastella avoimin silmin.

Tutkimissani liikenne- ja viestintäministeriön ja muiden virallisten tahojen asettamien työryhmien julkaisuissa ei ole tosissaan käyty tähän tar-

kasteluun, vaan ainoastaan etsitty perusteltuja käytännölle; tämä on ymmärrettävämpää siinä valossa, että digitalisointi ei prosessina ole vielä loppuun viety ja ettei vastaavia kokonaisvaltaisia uudistuksia ole muuallakaan Euroopassa vielä viety loppuun.

Tutkimuksen lopussa luonnostelin julkishyödykkeen teorian mukaisesti rahoitusmallia, jossa Yleisradio Oy:n toiminta jaettaisiin kaupallisesti ohjelmistoa tarjoavaan ja julkishyödykettä tuottavaan julkisen palvelun yleisradioyhtiöön. Kaupallinen osa tuottaisi luultavimmin maksutelevisio-ohjelmistoa, jolla ei olisi merkittäviä ulkoisvaikutuksia, ja julkisen palvelun yhtiö tuottaisi verorahoituksella kaikkia kaupallisia toimijoita täydentävää ohjelmistoa, jolla olisi merkittäviä ulkoisvaikutuksia.

Ennen kuin tällaisen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tarvittava laajuus voidaan määrittää, tulisi kuitenkin tutkia vastauksia kysymyksiin, kuten mitä kaikkea julkisen palvelun yleisradiotoimintaan kuuluu sekä mitä ja kuinka suuria ulkoisvaikutuksia se synnyttää. Vastaavasti on olemassa tilausta tutkimuksille, jotka selvittäisivät miten julkisen palvelun toiminnan tuottamiseen saataisiin tuotua mukaan myös kaupalliset toimijat, kuten aivan viimeiseksi rahoituksen yhteenvedossa mainitsin.

5 Lähteet

Anderson, Simon P. & Coate, Stephen 2005. Market Provision of Broadcasting: A Welfare Analysis. *Review of Economic Studies*, Vol. 72, 947-972.

Armstrong, Mark & Weeds, Helen 2004. Teoksessa Seabright, Paul & Hagen, von Jürgen (toim.) *The Economic Regulation of Broadcasting Markets: Evolving Technology and the Challenges for Policy*. Cambridge University Press.

BBC Corporation. *History of the BBC*. Luettu 8.3.2006.
http://www.bbc.co.uk/heritage/story/pre_bbc.shtml.

Beebe, Jack H. Institutional Structure and Program Choices in Television Markets. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 91. No. 1. Feb 1977, 15-37.

Brito, Dagobert L. & Oakland, William H. 1980. On the Monopolistic Provision of Excludable Public Goods. *American Economic Review*. Vol. 70, No. 4. Sep. 1980. 691-704.

Brown, Allan & Cave, Martin 1992. The Economics of Television Regulation: A Survey with Application to Australia. *The Economic Record*, Vol. 68, No. 202, Dec. 1992, 377-394.

Davies, Gavyn ym. 1999. *The Future Funding of the BBC*. Report of the Independent Review Panel to Department of Culture, Media and Sport. HMSO. Lontoo.

Delaney, Liam & O'Toole, Francis 2004. Irish Public Service Broadcasting: A Contingent Valuation Analysis. *The Economics and Social Review*, Vol. 35, No. 3, Winter, 2004, 321-350.

EBU 2004. *Technical Review 07/2004: Image formats for HDTV*.

EBU 2006a. *Tech 3312: Digital Terrestrial HDTV Broadcasting in Europe. The data rate capacity needed (and available) for HDTV*.

EBU 2006b. *Tech 3314: Free-to-Air Television and other PVR Challenges in Europe*.

EU Communications committee 2006. *EU Communications committee working document COCOM05-51FINAL corrigendum*. Information from Mem-

ber States regarding roll out of digital terrestrial TV and switch off of analogue terrestrial TV

EU komissio 2005. KOM 2005/204/F. Komission tiedonanto neuvostolle, euroopan parlamentille, euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: analogisista digitaalisiin radio- ja televisiolähetysiin siirtymisen nopeuttamisesta.

Federal Communications Commission (FCC) DTV Factsheet.
<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/digitaltv.html>. 8.2.2006.

Hardwick, Philip & Langmead, John & Khan, Bahadur 1999. *An Introduction to Modern Economics*, 5th ed. Pearson education limited. Englanti, Essex.

Hellman, Heikki 1999. *From companions to competitors*. University of Tampere.

Helsingin Sanomat 13.7.1996. *Raha ratkaisee, mutta kyllä laatukin painaa*.

Kauppalehti Optio 15.9.2005. s. 14. *Ylen kurja kohtalo*.

Kauppalehti 22.9.2005. s.17. *Ylellä on vahva tulevaisuus*

Kilpailuvirasto 1996. *Kilpailuviraston lausunto Dno 806/61/96*, 21.11.1996.

LVM 2001a. *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2/2001*. Selvitys julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoituksesta.

LVM 2001b. *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 29/2001*. Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantaminen.

LVM 2003. *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 30/2003*. Televisiotoiminta Suomessa 2010, Esiselvitys.

LVM 2004. *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 59/2004*. Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta 2010.

LVM 2006. *Liikenne- ja viestintäministeriön lehdistötiedote 23.2.2006*

LiVM 2002. *Liikennevaliokunnan mietintö 5/2002*. Hallituksen esitys viestin-

tämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

LiVM 2005. *Liikennevaliokunnan mietintö 16/2005*. Hallituksen esitys laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 5 luvun kumoamisesta.

Lukkarinen, Vilho & Nurmimaa, Väinö J. 1988. *Kun telkkari Suomeen tuli. TES-televisiotoiminnan historia*. Kirjayhtymä. Helsinki.

Mainonnan neuvottelukunta 2005. *Mainonnan määrä Suomessa tutkimus 2004*.

Mason, Robin. 2004. A Year Under Ofcom. Taustapaperi 4.11.2004 luenolle "Beesley Lecture on Regulation."

McMann, Renville. H. Jr. 2000. From Yesterday to Today. Teoksessa Silbergleid, Michael & Pescatore, Mark J. (toim.) *The Guide to Digital Television*, 3rd. ed. United Entertainment Media. New York.

Mikkonen, Isto 1987. *Radiolupakonttorista televisiopolikeskukseksi 1927-1987*. Kirjapaino F.G. Lönnberg Oy, Helsinki.

Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Book Company, Inc. London.

Office of Communications 2005. Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting Phase 3: Competition for Quality.

Oakland, William. 1974. Public Goods, Perfect Competition, and Underproduction. *Journal of Political Economy*, Vol. 82. Issue 5. 927-939.

Samuelsson, Paul A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 36, issue 4. Nov. 1954, 387-389.

Samuelsson, Paul A. 1955. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 37, issue 4. Nov. 1955, 350-356.

Skuuppi 2003. *Pääkirjoitus 3/2003*. Helsingin Sanomalehtimiesyhdistyksen jäsenlehti.

SOU 2005. Statens offentliga utredningar (SOE) 2/2005. *Radio och TV i all-*

mänhetens tjänst - Finansiering och skatter. Kpl. 11. Avgiftssystemet.

Soramäki, Martti 1989. Ladanko hinnalla? Teoksessa Kähkölä, Paavo & Hemánus, Pertti (toim.) *Revon haamusta taivaskanaviin*. Hakapaino Oy. Helsinki.

Spence, Michael & Owen, Bruce. 1977. Television Programming, Monopolistic Competition, and Welfare. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 91, No. 1, Feb. 1977. 103-126.

Steiner, Peter O. 1952. Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 66. No. 2, May 1952, 194-223.

Säädös 1380/1993 *Laki Yleisradio Oy:stä*

Säädös 745/1998 *Laki valtion televisio- ja radiorahastosta*

Säädös 491/2002 *Laki valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta*

Säädös 636/2005 *Laki valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 5 luvun kumoamisesta*

Tietoyhteiskuntaneuvosto 2006. *Tietoyhteiskuntaneuvoston raportti hallitukselle. Tieto- ja viestintätekniikka & tuottavuus - Tulevaisuuden elinvoimainen Suomi*. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

Tulppo, Pirkko (toim) 1976. *Radioamatööreistä tajuntateollisuuteen. Puoli vuosisataa suomalaista yleisradiotoimintaa*. WSOY, Helsinki.

Viestintävirasto 2005. Viestintäviraston lehdistötiedote 28.11.2005

Viestintäviraston tilinpäätös 2005

Vilhunen, Jukka 1989. Yle - kotimaisen elokuvan superkanava? Teoksessa Kähkölä, Paavo & Hemánus, Pertti (toim.) *Revon haamusta taivaskanaviin*. Hakapaino Oy. Helsinki.

Yleisradion historiatoimikunta. 1996a. *Yleisradion historia I 1926-1996*. WSOY, Helsinki.

Yleisradion historiatoimikunta. 1996b. *Yleisradion historia II 1926-1996*. WSOY, Helsinki.

Yleisradion hallintoneuvoston kertomus vuodelta 2004

Yleisradion vuosikertomus 2004

Yleisradion yleisökertomus 2004

Yleisradion vuosikertomus 2005

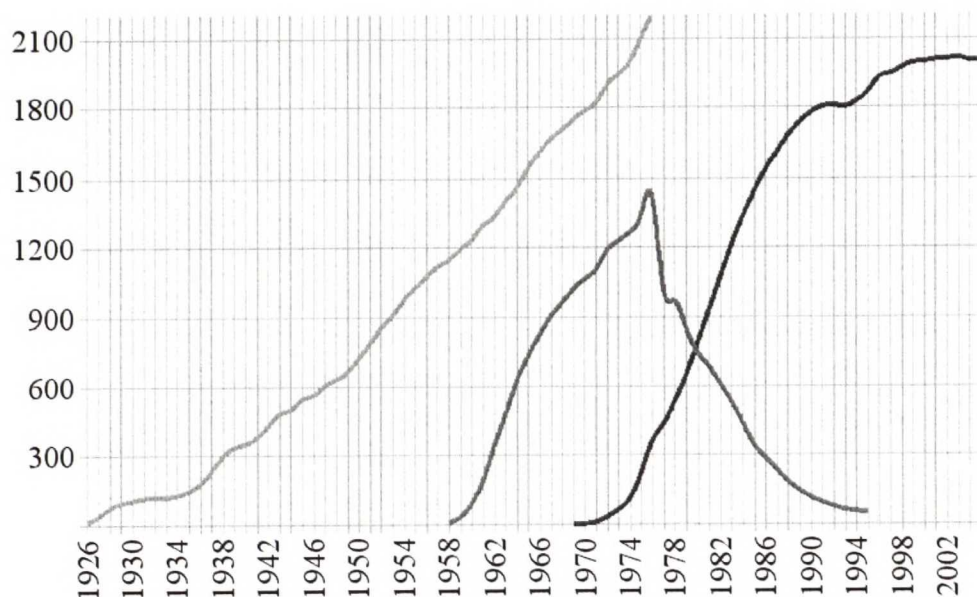
Yleisradion tilinpäätös 2005

Yleisradio 1998. Yleisradion lehdistötiedote 12/1998: Digita valmis aloittamaan.

Yleisradio 2000. Yleisradion lehdistötiedote 12/2000: Yle myy Digitasta 49 % TDF:lle.

Yleisradio 2003. Yleisradion lehdistötiedote 7/2003: Yle myy Digitasta 41 % TDF:lle.

Yleisradion Yleinfo. Luettu 4.5.2006.
http://www.yle.fi/yleista/arvot_jupa.shtml.



Kuva 6: Radio- ja tv-lupien maksajien määrän kasvu Yleisradion toiminnan aikana.

A Liite: Lupamäärien hinta- ja määräkehitys

Kuvassa 6 radio- ja tv-lupien vuosittain maksaneiden määrän kehitys ja alla sama kehitys luvuin.

Vuosi	Väri TV	M/V TV	Radio	Yhteensä
1926	-	-	11 651	11 651
1927	-	-	36 953	36 953
1928	-	-	73 836	73 836
1929	-	-	95 742	95 742
1930	-	-	106 559	106 559
1931	-	-	116 850	116 850
1932	-	-	119 930	119 930
1933	-	-	121 020	121 020
1934	-	-	129 123	129 123
1935	-	-	144 737	144 737
1936	-	-	176 723	176 723
1937	-	-	230 903	230 903
1938	-	-	293 896	293 896
1939	-	-	332 943	332 943

Vuosi	Väri TV	M/V TV	Radio	Yhteensä
1940	-	-	347 533	347 533
1941	-	-	375 470	375 470
1942	-	-	425 122	425 122
1943	-	-	478 506	478 506
1944	-	-	496 732	496 732
1945	-	-	542 198	542 198
1946	-	-	560 624	560 624
1947	-	-	601 861	601 861
1948	-	-	629 907	629 907
1949	-	-	662 068	662 068
1950	-	-	721 505	721 505
1951	-	-	784 527	784 527
1952	-	-	853 101	853 101
1953	-	-	905 317	905 317
1954	-	-	968 437	968 437
1955	-	-	1020 585	1 020 585
1956	-	-	1066 478	1 066 478
1957	-	-	1111 877	1 111 877
1958	-	7 757	1 140 073	1 147 830
1959	-	34 250	1 187 089	1 221 339
1960	-	92 524	1 227 559	1 320 083
1961	-	190 132	1 290 447	1 480 579
1962	-	335 991	1 329 633	1 665 624
1963	-	475 687	1 396 733	1 872 420
1964	-	622 455	1 455 695	2 078 150
1965	-	731 986	1 540 851	2 272 837
1966	-	822 311	1 605 039	2 427 350
1967	-	899 158	1 662 710	2 561 868
1968	-	957 723	1 701 009	2 658 732
1969	1 013	1 014 523	1 744 039	2 759 575
1970	4 213	1 058 374	1 783 360	2 845 947
1971	11 893	1 099 133	1 816 869	2 927 895
1972	35 226	1 182 957	1 895 869	3 114 052
1973	65 216	1 223 901	1 943 595	3 232 712
1974	114 213	1 260 964	1 996 693	3 371 870
1975	222 615	1 335 632	2 098 936	3 657 183
1976	358 587	1 420 882	2 199 575	3 979 044
1977	431 147	1 023 337	-	1 454 484
1978	534 097	965 730	-	1 499 827
1979	648 186	856 908	-	1 505 094

Vuosi	Väri TV	M/V TV	Radio	Yhteensä
1980	786 023	752 236	-	1 538 259
1981	923 787	689 839	-	1 613 626
1982	1 064 447	613 802	-	1 678 249
1983	1 204 411	533 399	-	1 737 810
1984	1 330 716	439 414	-	1 770 130
1985	1 439 727	344 584	-	1 784 311
1986	1 534 899	287 473	-	1 822 372
1987	1 606 196	236 726	-	1 842 922
1988	1 677 207	185 272	-	1 862 479
1989	1 731 922	147 327	-	1 879 249
1990	1 775 227	118 287	-	1 893 514
1991	1 800 964	96 304	-	1 897 268
1992	1 808 869	78 767	-	1 887 636
1993	1 801 730	64 415	-	1 866 145
1994	1 824 325	57 428	-	1 881 753
1995	1 864 786	50 557	-	1 915 343
1996	-	-	-	1 929 020
1997	-	-	-	1 947 397
1998	-	-	-	1 972 255
1999	-	-	-	1 994 394
2000	-	-	-	1 999 288
2001	-	-	-	2 008 486
2002	-	-	-	2 011 306
2003	-	-	-	2 016 753
2004	-	-	-	2 005 185
2005	-	-	-	2 003 769

Seuraavassa taulukossa on lupamaksujen kehitys 1940-luvulta lähtien. Vain vuodet jolloin joku lupamaksuista on muuttunut on merkitty ja jos jonkin luvan hinta on muuttunut vuodessa useamman kerran, vain viimeisin hinta on merkitty.

Mustavalko- ja väritelevisiolupien jako 1 ja 2 ryhmään merkitsee maksuluokkaa. Korkeampaa maksuluokkaa piti maksaa jos alueella näkyivät molemmat televisioverkot. 1988 halvempi maksuluokka lakkautettiin, kunnes se jälleen palautettiin vuotta myöhemmin Ruotsin TV4:n lähetysten alkaessa näkymään Etelä-Suomessa.

TV4:n näkyvyysalueella maksettiin korkeampaa lupamaksua vuoden 1995 loppuun asti. Vuoden 1996 alusta lähtien oli vain yksi maksuluokka, jonka summat ovat vuodesta 2002 lähtien euroissa. Vuoden 2007 televisiomaksu on vasta Yleisradion hallintoneuvoston ehdotus valtioneuvostolle.

Vuosi	Radiolupa	M/V (1)	M/V (2)	Väri (1)	Väri (2)
1940	120	-	-	-	
1945	300	-	-	-	
1947	500	-	-	-	
1949	700	-	-	-	
1951	900	-	-	-	
1955	1 000	-	-	-	
1956	1 200	-	-	-	
1958	1 200	6 000	-	-	
1959	1 500	6 000	-	-	
1962	2 000	6 000	-	-	
1963	20	60	-	-	
1969	20	60	-	100	
1972	30	70	90	100	
1975	40	90	120	130	
1977	-	200	250	380	430
1981	-	210	280	410	490
1983	-	240	330	460	590
1986	-	260	360	480	620
1988	-		380		660
1989	-	404	424	704	724
1990	-	440	460	770	790
1991	-	468	492	828	852
1993	-	462	486	822	886
1995	-	462	486	862	886
1996	-	-	-	-	862
1997	-	-	-	-	862
1998	-	-	-	-	882
1999	-	-	-	-	882
2000	-	-	-	-	982
2001	-	-	-	-	982
2002	-	-	-	-	165,15
2003	-	-	-	-	165,15
2004	-	-	-	-	186,60
2005	-	-	-	-	193,95
2006	-	-	-	-	200,70
2007	-	-	-	-	208,15

B Liite: Digitv:n kanavat ja näkyvyys

Antenniverkossa keväällä 2006 lähetettävät Digitv-kanavat on listattu alle kanavanippunsa mukaan. Seuraavalla sivulla on kartta kanavanippujen näkyvyydestä maassa.

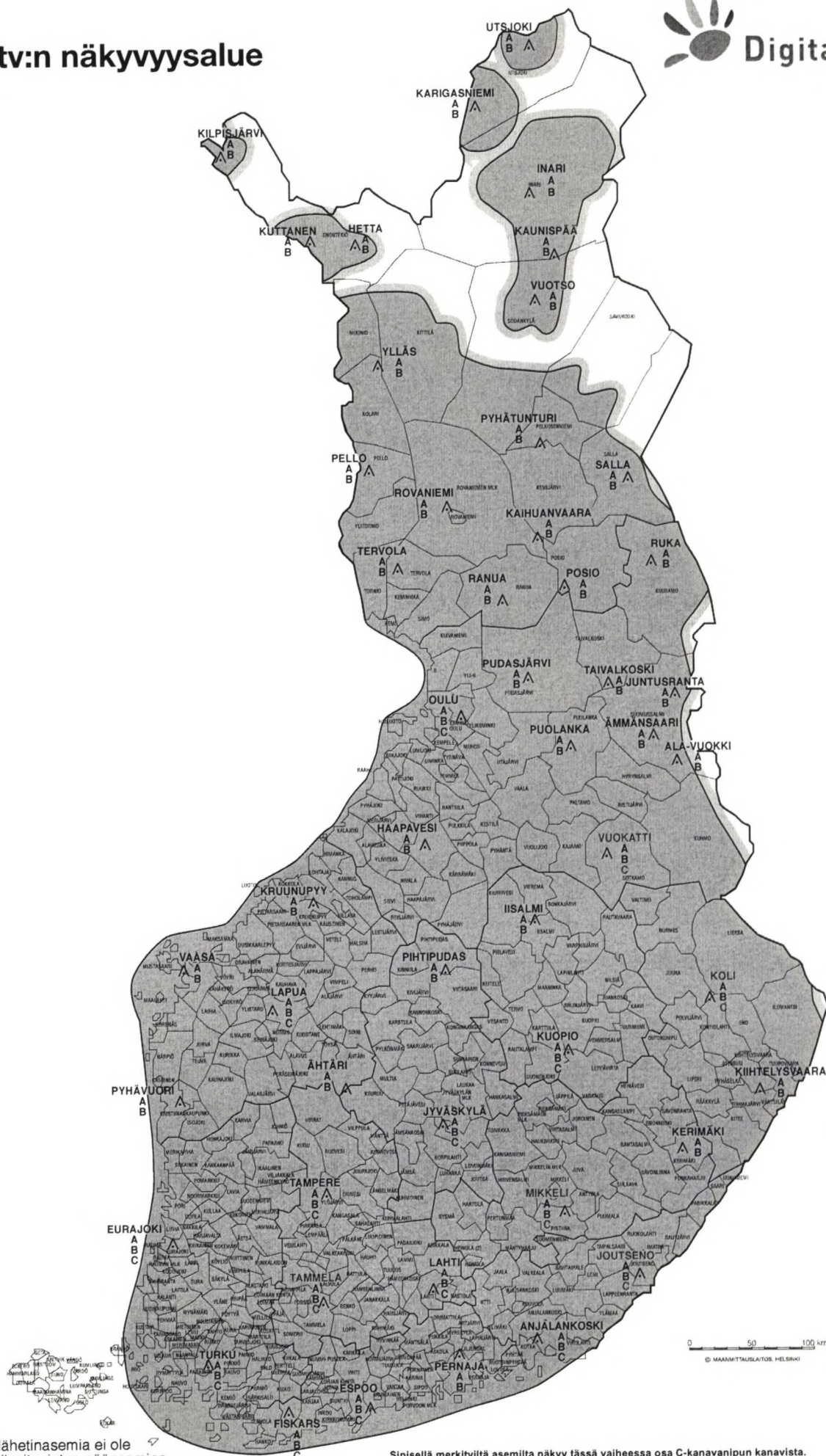
Kanavanippu A: YLE TV1, YLE TV2, FST, YLE24, YLE Teema, radiokanavat Ylen Klassinen, YLE Radio Peili, YLEQ, YLE FSR+, YLE Mondo ja YLE Radio Extrem

Kanavanippu B: MTV3, MTV3+ (osittain maksullinen(m)), Subtv, Nelonen, Nelonen Plus

Kanavanippu C: CANAL+ Finland (m), CANAL+ FILM1 (m), CANAL+ FILM2 (m), CANAL+ Sport (m), Disney Channel (m)¹², Urheilukanava, The Voice, Digiviihde sekä radiokanavat Harju & Pöntinen, Uusi Kiss ja Iskelmä. Kanavanippu C:ssä näkyy alue-tv-kanava Turku TV Turun näkyvyysalueella.

¹²Disney Channel ja The Voice eivät näy toistaiseksi maanpäällisessä digi-tv-verkossa Turun näkyvyysalueella.

Digi-tv:n näkyvyysalue



Kaikkia alilähetinasemia ei ole vielä digitalisoitu, joten pääasemien näkyvyysalueilla saattaa olla katvealueita.

Sinisellä merkityiltä asemilta näkyy tässä vaiheessa osa C-kanavanipun kanavista.

Lisätietoja: www.digitv.fi 2006